

150° ANNIVERSARIO DELL'ISTITUZIONE
DELLA CORTE DEI CONTI (1862 - 2012)



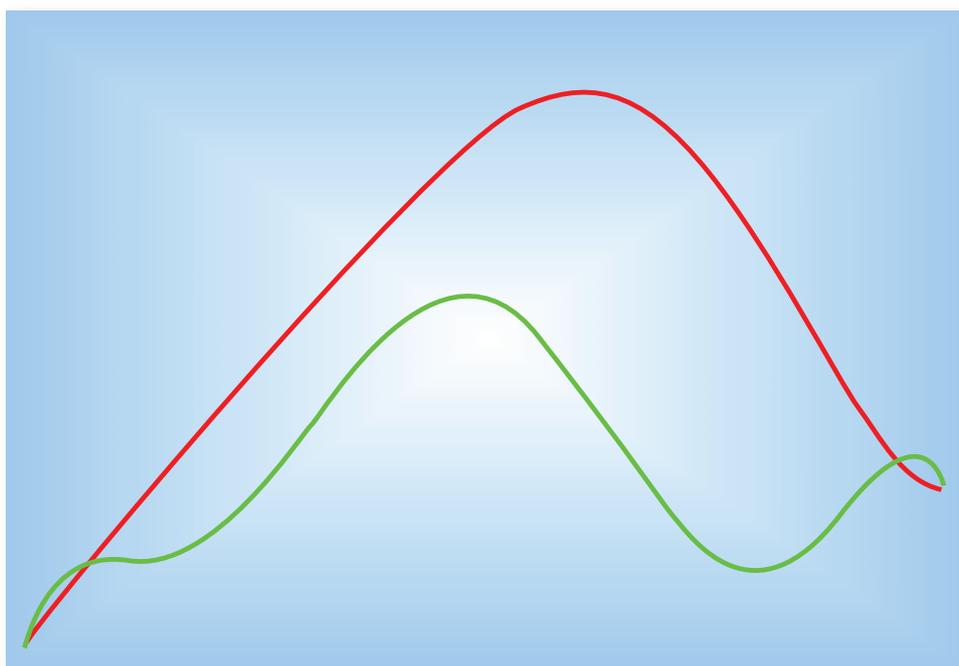
CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE 2012

SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

(articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)



ROMA, MAGGIO 2012



La

Corte dei Conti

N. 13/CONTR/CL/12

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Giuseppe S. LAROSA, Mario G.C. SANCETTA, Maurizio MELONI, Luigi MAZZILLO, Rita ARRIGONI, Mario FALCUCCI, Giuseppe COGLIANDRO, Anna Maria CARBONE;

Consiglieri

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Antonio FRITTELLA, Giovanni COPPOLA, Mario NISPI LANDI, Massimo ROMANO, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Andrea BALDANZA, Francesco TARGIA;

Primo Referendario

Alessandra SANGUIGNI.

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto l'art. 60, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse destinate al personale del settore pubblico;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni e integrazioni, e in particolare, l'art. 6, comma 1, lett. d) che attribuisce

alle Sezioni riunite in sede di controllo il compito di riferire al Parlamento in tema di costo del lavoro;

Vista la deliberazione n. 61 del 2 dicembre 2011 sulla programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2012;

Vista l'ordinanza n. 6 del 30 marzo 2011 e successive proroghe che hanno determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo;

Uditi, nell'adunanza dell'11 maggio 2012, i relatori, Pres. Luigi Mazzillo, Cons. Mario Nispi Landi e Cons. Vincenzo Palomba.

DELIBERA

di approvare la relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico.

ORDINA

che copia della relazione sia trasmessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'economia e finanze e al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

I RELATORI

f.to Presidente di Sezione Luigi Mazzillo

f.to Mario Nispi Landi

f.to Vincenzo Palomba

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Giampaolino

Depositato in segreteria il 14 maggio 2012.

IL DIRIGENTE

f.to Patrizio Michetti

RELAZIONE 2012 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

I N D I C E

PREMESSA	3
SINTESI DELLE OSSERVAZIONI CONTENUTE NELLA RELAZIONE	7

PARTE PRIMA

LE POLITICHE DI PERSONALE NEL QUADRO TENDENZIALE DEGLI ANDAMENTI DI FINANZA PUBBLICA

CAPITOLO PRIMO

LE MISURE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA E L'ASSETTO DELLE RELAZIONI SINDACALI

1. L'evoluzione del quadro normativo	15
2. L'interpretazione delle norme in materia di personale pubblico nelle pronunce di nomofilachia delle Sezioni riunite della Corte dei conti	23
3. La contrattazione collettiva nazionale e le problematiche connesse con la fruizione delle prerogative sindacali	26

CAPITOLO SECONDO

LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEL QUADRO TENDENZIALE 2011-2014: ANALISI E CONFRONTI

1. Programmazione e consuntivo	31
2. Spesa per redditi e crescita economica	34
3. Andamento delle retribuzioni nel pubblico impiego	38
4. Pubblico impiego in Italia e in Europa: un'analisi comparativa	40
5. La produttività del personale pubblico	49

PARTE SECONDA

CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E COSTO DEL PERSONALE PUBBLICO NEL 2010

CAPITOLO TERZO

CONSIDERAZIONI GENERALI E PREMESSA METODOLOGICA

1. Il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato: la strada percorsa e le prospettive future	51
2. Consistenza, composizione e costo del personale personale pubblico: analisi aggregata	55

CAPITOLO QUARTO

CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E RETRIBUZIONI DEL PERSONALE CONTRATTUALIZZATO

1. Le misure di contenimento della spesa di personale contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008.....	63
2. Analisi dei dati relativi ai dipendenti pubblici per singoli comparti di contrattazione.....	66
2.1. Ministeri.....	68
2.2. Agenzie fiscali.....	74
2.3. Presidenza del Consiglio dei ministri.....	79
2.4. Scuola.....	82
2.5. Enti pubblici non economici.....	89
2.6. Università.....	95
2.7. Istituzioni ed enti di ricerca.....	99
2.8. Regioni e autonomie locali.....	104
2.9. Regioni a statuto speciale e Province autonome.....	109
2.10. Servizio sanitario nazionale.....	114

CAPITOLO QUINTO

CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E RETRIBUZIONI DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

1. Premessa.....	123
2. Il personale di magistratura e di Avvocatura dello Stato.....	127
3. Il personale docente delle università statali.....	128
4. Il personale della carriera prefettizia.....	132
5. Il personale della carriera diplomatica.....	134
6. Il personale dirigente della carriera penitenziaria.....	135
7. Il personale dei Corpi di polizia.....	136
8. Il personale delle Forze armate.....	139
9. Il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.....	141

CAPITOLO SESTO

PROBLEMATICHE CONCERNENTI LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO

1. La stabilizzazione dei precari nei comparti di contrattazione relativi alle autonomie locali e al servizio sanitario nazionale.....	143
2. L'immissione in ruolo di personale a tempo determinato del comparto scuola.....	148

CAPITOLO SETTIMO

LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA

1. L'evoluzione del quadro normativo: il difficile percorso di attuazione del d.lgs. n. 150 del 2009.....	153
2. Le principali criticità della contrattazione integrativa.....	155
3. L'andamento della contrattazione integrativa alla luce delle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato.....	157
4. La contrattazione integrativa per le amministrazioni centrali dello Stato: considerazioni generali e <i>rinvio</i>	164

PREMESSA

Le misure in materia di contenimento della spesa di personale recate dal decreto-legge n. 78 del 2010, già di per sé severe e impegnative, sono state completate e rafforzate dalle due manovre estive del 2011, dalla legge di stabilità per il 2012 e dal cosiddetto decreto “salva Italia”.

La necessità di procedere, in tempi certi e rapidi, al riequilibrio dei conti pubblici per fronteggiare le tensioni sul mercato dei titoli sovrani, ha portato a privilegiare l’approccio di tipo finanziario alla materia del pubblico impiego. La spesa per redditi da lavoro dipendente rappresenta, del resto, una variabile critica per gli equilibri di finanza pubblica, con valori che si attestano su livelli pari a circa il 10 per cento del prodotto interno lordo e un andamento, nell’arco dell’ultimo decennio, a lungo disordinato e fuori controllo.

Le misure adottate dall’Italia per il contenimento del costo del lavoro pubblico sono, per molti aspetti, analoghe a quelle avviate, nel medesimo arco temporale, dai paesi dell’Unione europea maggiormente esposti agli effetti della crisi economica.

In tale contesto, la relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico, prevista dall’articolo 60 del d.lgs. n. 165 del 2001, che la Corte dei conti, rispettando la cadenza annuale, sottopone al Parlamento, rappresenta uno dei momenti più rilevanti dell’attività di referto sugli andamenti della finanza pubblica.

La relazione 2012 viene a saldarsi ed a fare sistema con il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, con le relazioni quadrimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa, con le numerose audizioni sui documenti programmatici, sulla legge di stabilità e sulle manovre economiche.

Si è, in tal modo, venuto progressivamente a consolidare un ruolo della Corte dei conti - più volte sottolineato dalla Corte costituzionale - di organo al servizio dello Stato comunità, garante imparziale degli equilibri di finanza pubblica e del funzionamento degli strumenti di coordinamento attraverso i quali i diversi livelli di governo assicurano il loro contributo al rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall’appartenenza all’Unione europea ed all’area della moneta unica.

In tale processo, proprio la relazione “sulla gestione delle risorse destinate al personale pubblico” - come recita la rubrica del citato articolo 60 - rappresenta, sotto il profilo temporale, il primo esempio di referto della Corte dei conti avente ad oggetto la valutazione di una voce di spesa riferita a tutte le amministrazioni pubbliche e non solo a quelle statali.

Lo stretto rapporto venutosi a creare tra politiche di personale ed esigenze di contenimento della spesa pubblica - testimoniato dall’estensione di alcuni degli interventi contenuti nella normativa più recente a tutti gli enti inseriti nell’aggregato pubbliche amministrazioni rilevante per la contabilità nazionale - sollecita una ripresa di attenzione sulla necessità di rendere omogenee le rilevazioni dei dati relativi alla consistenza ed alla classificazione dei dipendenti

pubblici ed all'andamento delle singole voci di spesa che concorrono a determinare il costo del lavoro.

Nella consapevolezza dell'importanza di disporre di dati analitici, attendibili e attuali, la Corte, nell'ambito di un consolidato rapporto di collaborazione istituzionale con la Ragioneria generale dello Stato, ha ritenuto opportuno avviare una riflessione sulle potenzialità e sulle prospettive evolutive del conto annuale che, fin dalle prime edizioni della relazione sul costo del lavoro pubblico, ha rappresentato, per specifico disposto normativo, la fonte privilegiata dalla quale attingere le informazioni a supporto della propria attività refertuale.

Ne emerge un quadro caratterizzato da costanti, significativi miglioramenti sotto il profilo della qualità, della completezza e della attendibilità dei dati, della riduzione del numero di enti inadempienti, dell'ampliamento delle aree tematiche in cui le informazioni sono raggruppate, del monitoraggio di specifiche variabili critiche, della facilità di accesso ai dati, della loro disponibilità per successive elaborazioni. Permangono, tuttavia, profili di criticità dovuti alle difficoltà di dialogo con i sistemi fornitori, non omogenei nei diversi comparti e nei singoli enti, e alle differenti tecniche di rappresentazione contabile dei fenomeni, che rendono tuttora complesse le procedure di acquisizione.

L'auspicio è quello che, in relazione ad un ulteriore possibile recupero di tempestività nel completamento delle attività della Ragioneria generale - tuttora condizionate dalla necessità di attendere la formale presentazione dei bilanci dei numerosi enti interessati - la Corte possa riferire al Parlamento entro l'anno successivo a quello cui si riferiscono i dati.

Sotto altro profilo va valutata la fattibilità di un'estensione delle rilevazioni del conto annuale a tutte le pubbliche amministrazioni ricomprese nell'aggregato di contabilità nazionale ormai destinatarie, come detto, delle principali misure per il contenimento della spesa per redditi da lavoro dipendente.

Per gli enti non ricompresi tra i destinatari delle norme del d.lgs. n. 165 del 2001 manca, al momento, una adeguata analitica base informativa per quantificare ex ante gli effetti finanziari attesi dagli interventi normativi in materia di personale e verificare, a consuntivo, l'efficacia delle misure adottate. Per le medesime finalità va sottolineata, altresì, la necessità della predisposizione di un prospetto di raccordo e riconciliazione tra le rilevazioni della Ragioneria generale e quelle di contabilità nazionale, basate su metodologie diverse di acquisizione e aggregazione dei dati e sull'adozione di differenti criteri contabili, allo scopo di sfruttare le sinergie derivanti da un diverso approccio alla materia del costo del lavoro ed elaborare univoci parametri per la programmazione della spesa.

Il diverso arco temporale dei dati a disposizione si riflette sulla struttura della relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico che si articola, come per gli anni precedenti, in due distinte partizioni.

La prima contiene un'analisi degli effetti delle più recenti misure in materia di contenimento della spesa di personale, alla luce dei dati di consuntivo 2011, messi a disposizione dall'ISTAT nel mese di marzo, e del quadro tendenziale degli andamenti di finanza pubblica contenuto nel recente Documento di economia e finanza.

In tale ambito, la Corte ha ritenuto di proseguire ed aggiornare l'analisi relativa all'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nei principali paesi dell'Unione europea. La predetta voce di spesa è stata posta a raffronto con l'andamento di alcune variabili demografiche e macroeconomiche (popolazione residente, prodotto interno lordo, spesa corrente delle pubbliche amministrazioni).

La seconda parte della Relazione, sulla base dei dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, fermi, purtroppo, al 31 dicembre 2010, approfondisce in modo analitico e disaggregato l'andamento - a livello generale e nei diversi comparti di contrattazione - di tutte le variabili che determinano il costo del lavoro: cioè la consistenza, la distribuzione e la classificazione dei dipendenti nei vari livelli economici, gli effetti della sottoscrizione dei contratti collettivi per i dirigenti relativi al quadriennio 2006-2009, stipulati con notevole ritardo nel 2010, e la dinamica delle singole componenti retributive, con specifica attenzione ai trattamenti accessori.

In un contesto caratterizzato dal blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012, la chiave di lettura delle analisi effettuate dalla Corte consiste in una verifica della coerenza tra la diminuzione del numero dei dipendenti nei diversi comparti e l'andamento della spesa per competenze fisse (al netto degli arretrati), e nell'evidenziazione dei fattori che hanno inciso sulla dinamica dei trattamenti accessori.

Uno specifico approfondimento ha riguardato le problematiche connesse con la stabilizzazione del personale precario, fenomeno da sempre rilevante nel comparto scuola, oggetto di un recente intervento normativo finalizzato all'immissione in ruolo, sulla base di un piano triennale, di un rilevante numero di docenti e personale amministrativo con contratto a tempo determinato.

L'ultimo capitolo, dedicato all'andamento della contrattazione integrativa, contiene una generale ricostruzione delle criticità sinora evidenziate, finalizzata a fornire utili elementi di riflessione, per l'avvio - superata la fase di emergenza finanziaria - di una riforma strutturale delle componenti accessorie della retribuzione, completando il quadro normativo delineato dal d.lgs. n. 150 del 2009 e dall'Intesa sull'assetto delle relazioni sindacali e sulle procedure di contrattazione nel settore pubblico.

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI CONTENUTE NELLA RELAZIONE

1.1. A partire dal decreto-legge n. 78 del 2010, le manovre volte a fronteggiare gli effetti della crisi economica, attraverso il necessario riequilibrio dei conti pubblici, hanno inciso in maniera significativa sulla spesa per redditi da lavoro dipendente del settore pubblico, oggetto di reiterate misure di contenimento consistenti, tra l'altro, nel blocco della contrattazione collettiva nazionale per l'intero triennio 2010-2012 e degli automatismi stipendiali, nella cristallizzazione, fino al 2014, del trattamento ordinariamente spettante, nella riduzione percentuale dei redditi più elevati, nell'inasprimento e nell'estensione dei vincoli alle facoltà assunzionali. L'approccio necessariamente in termini finanziari alla materia del pubblico impiego ha, peraltro, messo in ombra e rinviato l'attuazione di politiche di personale mirate a correlare, da un lato, la programmazione del fabbisogno dei dipendenti con il dimensionamento ottimale degli assetti organizzativi e, dall'altro, la dinamica salariale con il necessario auspicato recupero di efficienza dell'azione amministrativa, attraverso percorsi premiali e selettivi per l'attribuzione di trattamenti accessori.

La normativa più recente in materia di contenimento della spesa per redditi da lavoro dipendente si è rivelata complessa, di difficile attuazione ed interpretazione: ai limiti generali alla crescita complessiva si sono sovrapposte specifiche misure riferite all'andamento di singole voci di spesa; norme simili tra loro riguardano differenti platee di destinatari; numerose sono poi le eccezioni, le esenzioni, le misure riferite a singole aggregazioni di enti. Frequenti sono, inoltre, le norme di interpretazione autentica di precedenti istituti aventi, come noto, efficacia retroattiva.

Si tratta di misure che, nel loro complesso, delineano un quadro che restringe, anche per le Regioni e gli enti locali, i margini di flessibilità organizzativa. E', infatti, previsto l'obbligatorio rispetto di vincoli puntuali alla crescita di singole voci di spesa, quale necessaria garanzia per il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno. Ciò priva, tuttavia, inevitabilmente, le amministrazioni del potere di selezionare gli strumenti da attivare.

Il sopradescritto quadro normativo sembra destinato ad essere profondamente rivisto per effetto di una intesa, sottoscritta nel mese di maggio 2012, fra il Governo, le Regioni, le Province, i Comuni e le organizzazioni sindacali, volta a ridefinire l'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego ed i rapporti fra legge e contrattazione collettiva.

Al di là della necessità, più volte sottolineata dalla Corte, di completare il quadro ordinamentale per il riavvio della contrattazione collettiva, il complessivo contenuto della citata intesa suscita perplessità nella parte in cui rimette in discussione il percorso già avviato per la costruzione di un sistema di valutazione della *performance* delle amministrazioni e del merito individuale dei dipendenti.

Il rischio, paventato dalla Corte, è quello di una possibile permanenza delle criticità che hanno caratterizzato sinora la contrattazione collettiva nazionale e integrativa,

non in grado di rendere effettiva la correlazione fra componenti accessorie della retribuzione e incrementi di produttività del settore pubblico.

1.2. La complessità della normativa è testimoniata dall'emanazione di reiterate circolari interpretative e dal frequente ricorso, da parte delle Regioni e degli enti locali, all'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Numerose questioni, rilevanti per il coordinamento della finanza pubblica, hanno dato luogo ad interventi di nomofilachia da parte delle Sezioni riunite, il cui contenuto specifico è dettagliatamente ed in modo sistematico evidenziato in un apposito paragrafo della relazione.

1.3. Nel corso del 2011, primo anno di applicazione del blocco dei trattamenti individuali, la Corte ha esaminato in sede di certificazione quattro ipotesi di accordo. Merita, in particolare, di essere segnalato l'accordo collettivo per il personale della scuola volto a rimodulare la decorrenza delle classi stipendiali per garantire la copertura economica di un piano triennale per l'assunzione, a tempo indeterminato, di personale docente e amministrativo.

La Corte ha ritenuto di effettuare uno specifico approfondimento relativo al costo delle prerogative sindacali. L'elaborazione dei dati contenuti nello specifico rapporto del Dipartimento per la funzione pubblica evidenzia che la fruizione dei diversi istituti (aspettative retribuite, permessi, permessi cumulabili, distacchi) relativamente al 2010 può essere stimata come equivalente all'assenza dal servizio per un intero anno lavorativo di 4.569 unità di personale, pari ad un dipendente ogni 550 in servizio. Applicando a tale dato il costo medio di un dipendente pubblico, il costo a carico dell'erario è stato di 151 milioni al netto degli oneri riflessi.

Merita, infine, di essere segnalata, sempre per quanto attiene alla contrattazione collettiva, la delibera n. 235 del 2012 con la quale la Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia ha ritenuto applicabile anche alla predetta Regione a statuto speciale il disposto dell'art. 9, comma 17, del decreto-legge n. 78 del 2010, che sospende la contrattazione collettiva nei confronti di tutti i comparti di contrattazione del settore pubblico per il triennio 2010-2012.

2.1. Le misure di contenimento della spesa di personale contenute nel citato decreto-legge n. 78 del 2010, ulteriormente rinforzate dalle successive manovre estive, hanno prodotto già nel 2011 - primo anno di applicazione della normativa - effetti finanziari superiori a quelli programmati.

I dati diffusi dall'ISTAT nel mese di aprile evidenziano, infatti, per la prima volta dall'avvio della privatizzazione del pubblico impiego, una diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente pari all'1,2% rispetto all'anno precedente, valore doppio di quello stimato dal Governo, da ultimo, nella relazione di dicembre 2011.

Il quadro tendenziale riportato nel recente Documento di economia e finanza vede la predetta variabile in costante, seppur lieve, ulteriore diminuzione fino al 2014. Una ripresa di 0,5 punti percentuali è prevista, a partire dal 2015, per effetto della cessazione della vigenza temporale delle misure restrittive. Relativamente a tale anno, il quadro a politiche invariate ipotizza un'ulteriore crescita pari all'1,1% per effetto della ripresa dell'attività negoziale.

L'analisi, riferita ad un più ampio arco temporale, evidenzia come il calo della spesa per redditi registrata nel 2011 faccia seguito ad un precedente biennio di modesta crescita delle retribuzioni, inferiore al tasso di inflazione programmata,

derivante dall'applicazione delle misure contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008 e da una ritrovata moderazione salariale nella contrattazione collettiva relativa al biennio 2008-2009.

2.2. A fronte del sopradescritto andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente, il quadro macroeconomico vede un andamento sostenuto dell'inflazione (2,8% nel 2011, con una stima in diminuzione per i successivi esercizi fino all'1,9% nel 2014) ed un andamento del prodotto interno lordo, in termini reali, in diminuzione nel 2012 (-1,2%), con una progressiva ripresa negli anni successivi.

2.3. Il rapporto tra il PIL e la spesa per redditi è, dunque, stimato in diminuzione sino a raggiungere, nel 2014, un valore pari al 10%, dato che rappresenta il valore minimo decennale del predetto indicatore.

Nel periodo 2005-2011 il divario tra le retribuzioni contrattuali del settore pubblico e quelle dei comparti privati subisce un drastico ridimensionamento, passando da un valore dell'8% al 2,6%, forbice destinata ad ulteriormente restringersi per effetto del blocco della contrattazione collettiva per i soli dipendenti pubblici fino a tutto il 2014.

2.4. Anche per effetto delle misure sopradescritte, l'andamento della spesa per redditi, posta a raffronto con altre variabili demografiche e macroeconomiche, evidenzia per l'Italia valori in linea con i principali paesi dell'Unione europea.

In particolare, si rileva nel 2010 per l'Italia una crescita molto contenuta, pari allo 0,6%, a fronte di più significativi incrementi nel Regno Unito, in Francia ed in Germania. Il rapporto tra la spesa per redditi ed il PIL (11,1% nel 2011) appare superiore esclusivamente al parametro relativo alla Germania. Nella media europea si colloca il rapporto tra spesa per redditi e spesa corrente delle pubbliche amministrazioni. Il raffronto tra il numero dei dipendenti pubblici e il totale degli occupati, in forte discesa per l'Italia nell'ultimo decennio (dal 16,4% al 14,4%), evidenzia un peso della burocrazia sul mercato del lavoro pari a circa la metà della Francia e di gran lunga inferiore anche al Regno Unito.

Va, in ogni caso, considerata la diversa composizione dei dipendenti pubblici nei paesi dell'Unione europea e l'entità del ricorso all'esternalizzazione di servizi pubblici attraverso la costituzione di società partecipate, non tutte ricomprese nell'aggregato pubbliche amministrazioni.

2.5. In un contesto caratterizzato dalla perdita di competitività del sistema Italia, preoccupanti segnali riguardano la produttività del settore pubblico.

Il blocco della crescita delle retribuzioni complessive e della contrattazione collettiva nazionale hanno comportato il rinvio, da un lato, delle norme più significative in materia di valutazione del merito individuale e dell'impegno dei dipendenti contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 e, dall'altro, impedito l'avvio del nuovo modello di relazioni sindacali delineato nell'intesa del 30 aprile 2009, maggiormente orientato ad una effettiva correlazione tra l'erogazione di trattamenti accessori e il recupero di efficienza delle amministrazioni.

I reiterati tagli lineari agli organici obbligano, inoltre, le amministrazioni ad una continua attività di revisione degli assetti organizzativi che impedisce il consolidamento di procedure, competenze e professionalità, con inevitabili, negativi riflessi sulla quantità e qualità dei servizi erogati.

Le misure di riduzione di personale necessitano, inoltre, di essere accompagnate dall'attuazione di un'effettiva mobilità del personale tra i diversi comparti e tra i diversi enti, tale da rimodulare la consistenza dei dipendenti sulla base del reale fabbisogno di attività amministrativa.

3. L'esame dei dati contenuti nel conto annuale della Ragioneria generale dello stato, aggiornati al 31 dicembre 2010, conferma un ritrovato controllo della spesa di personale per effetto delle norme contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008, prima ancora, dunque, dell'entrata in vigore delle più stringenti misure di contenimento recate dal decreto-legge n. 78 del 2010, i cui effetti, in termini disaggregati ed analitici per singolo comparto di contrattazione, saranno esaminati nella Relazione del prossimo anno.

Al termine del 2010 i dipendenti in servizio presso tutte le pubbliche amministrazioni destinatarie delle norme contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001 sono circa 3.459.000, di cui 3.315.000 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Rispetto al precedente esercizio si registra una flessione percentualmente rilevante (-1,9%), che fa seguito a quella di analogo valore evidenziata al termine del 2009. Il *trend* relativo all'ultimo biennio deriva, in gran parte, dalla politica di razionalizzazione dell'organizzazione scolastica, avviata con il citato decreto-legge n. 112 del 2008, in esito alla revisione del rapporto alunni-docenti e alla ridefinizione delle regole per il dimensionamento ottimale degli istituti scolastici.

La diminuzione del numero dei dipendenti è, comunque, evidente in tutti i comparti di contrattazione, più marcata per quelli statali (-2,4%, a fronte di una riduzione pari all'1,4% per il restante personale pubblico).

La serie storica decennale relativa alla consistenza dei dipendenti evidenzia in modo netto ed univoco la maggior efficacia delle politiche di contenimento avviate a partire dalla seconda metà del 2008. Nel periodo 2001-2008, infatti, sia pur con andamenti non omogenei nei singoli anni e nei diversi comparti, il numero dei dipendenti era rimasto sostanzialmente stabile.

La diminuzione di personale avvenuta nel 2010 ha esplicito appieno i previsti effetti di riduzione della spesa, in un contesto caratterizzato dal rinvio della contrattazione collettiva per l'intero triennio 2010-2012.

Per la prima volta dalla privatizzazione del pubblico impiego, il conto annuale rileva una significativa diminuzione del costo del personale, che si attesta su un valore di 152,2 miliardi (1,5% in meno rispetto al 2009).

La evidenziata, rilevante, diminuzione dei dipendenti ha più che compensato gli effetti derivanti dalla sottoscrizione nel 2010 dei contratti collettivi nazionali per tutte le aree dirigenziali relativi al quadriennio 2006-2009 (comprensivi di una rilevante componente di arretrati) e di quelli connessi con l'andamento della contrattazione integrativa, svoltasi, peraltro, in un quadro caratterizzato da una riduzione delle risorse disponibili e dalla introduzione di più rigorosi controlli.

Con riferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri, i dati di conto annuale evidenziano, nel 2010, un incremento del numero dei dipendenti e della spesa di personale. L'aumento del numero dei dipendenti di qualifica non dirigenziale (+9%) va ricondotto alla stabilizzazione, nel 2010, di 142 unità di personale precario.

L'incremento della spesa per retribuzioni, al netto degli arretrati (+14% per il personale dirigente e +16% per il restante personale), deriva, oltre che dalla dinamica quantitativa citata, dall'andamento della contrattazione collettiva. In

particolare, nel 2010 si sono concretizzati gli effetti di trascinamento del contratto collettivo per il personale non dirigente relativo al quadriennio normativo 2006-2009 che ha modificato profondamente l'assetto retributivo e il cui contenuto è stato esteso, ai sensi della legge n. 183 del 2010, a partire dal 2010, anche agli addetti alla segreteria tecnica del CIPE e alle unità in servizio presso il Dipartimento per il turismo e lo sport. Le rilevazioni di conto annuale relative al 2010 considerano, inoltre, per la prima volta, anche le retribuzioni corrisposte al personale esterno all'amministrazione di diretta collaborazione con gli organi politici, in precedenza rilevate in una apposita sezione.

Va, peraltro, segnalato il processo in atto di riduzione delle strutture amministrative e di generale razionalizzazione degli apparati e di riduzione della spesa avviato dal 2011.

4. La diminuzione dei dipendenti registrata nel 2010 è evidente e rilevante in tutti i comparti di contrattazione, con percentuali significative per il settore della ricerca (-5%), ministeri (-2,8%) e agenzie fiscali (-3,1%).

Meno evidente l'effetto delle misure restrittive contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008 con riferimento al servizio sanitario nazionale, relativamente al quale, peraltro, la diminuzione registrata nel biennio 2008-2010 (complessivamente -0,5%) fa seguito ad una crescita del 2,5% nel periodo 2001-2008. Per il comparto Regioni ed autonomie locali si conferma, per il 2010, un andamento della consistenza del personale da tempo in riduzione.

Merita, come detto, una specifica sottolineatura la dinamica quantitativa del personale della scuola.

La riorganizzazione della rete scolastica, cui nuovo impulso è stato impresso dalle manovre finanziarie del 2011, dovrebbe, in prosieguo, incidere ulteriormente sulla consistenza dei dirigenti, già in calo del 10% rispetto al 2009, in relazione alla soppressione delle istituzioni scolastiche che non raggiungono i parametri sufficienti a conservare la personalità giuridica.

Analogo andamento si rileva anche nell'ambito del personale amministrativo (-6% rispetto al 2009) e del personale docente (-2%). Cresce, peraltro, il numero degli insegnanti di sostegno, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, anche a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2010 che ha, tra l'altro, dichiarato non legittima la disposizione relativa al graduale raggiungimento del rapporto di un docente ogni due alunni disabili.

Con riferimento agli altri comparti di contrattazione, i dirigenti registrano una generalizzata riduzione numerica (con la sola eccezione del limitato aumento dei dirigenti di seconda fascia nell'ambito degli enti pubblici economici) che, come detto, si riflette sull'andamento della spesa per competenze fisse che risente della sottoscrizione, nel 2010, dei contratti collettivi per l'intero quadriennio 2006-2009, dai quali sono derivati incrementi dello stipendio pari al 7,9%.

Andamenti non omogenei presenta, per i dirigenti, la spesa per la retribuzione accessoria, al netto degli arretrati: in notevole riduzione il dato relativo ad agenzie fiscali e ricerca. Meno marcata la flessione nei comparti enti pubblici non economici e università. Aumenta, viceversa, in maniera rilevante, il dato relativo ai comparti Presidenza del Consiglio dei ministri e ministeri. Più contenuta la crescita della spesa per entrambe le categorie dirigenziali del servizio sanitario nazionale e per il comparto Regioni e autonomie locali. Un'analisi dettagliata dei fattori che

hanno determinato tali andamenti (rinnovi contrattuali, *turnover*, disponibilità di risorse nei fondi per la contrattazione integrativa) è contenuta nel capitolo quarto.

Per il personale non dirigente, l'andamento della spesa per le componenti fisse della retribuzione nel 2010 risulta, in tutti i comparti, coerente con la diminuzione del numero degli addetti, che compensa ampiamente l'effetto derivante dalle progressioni economiche. Poco significative risultano le conseguenze della conclusione delle procedure per la mobilità verticale, come testimonia la sostanziale stabilità dell'indice di addensamento dei dipendenti nelle aree di inquadramento.

Più complesso e di non univoca lettura il dato relativo alle voci accessorie della retribuzione, che evidenzia, comunque, al netto degli arretrati, una generale tendenza in diminuzione, seppure non omogenea nei diversi comparti. In particolare flessione, nel 2010, l'ammontare dei compensi destinati ad incentivare la produttività, in relazione ad una accelerazione delle procedure di mobilità orizzontale nei diversi livelli economici, in vista del blocco della crescita dei trattamenti individuali, a decorrere dal 2011.

5. Il personale in regime di diritto pubblico (Forze armate e Corpi di polizia, vigili del fuoco, prefetti, diplomatici, magistrati e professori universitari) rappresenta nel 2010 circa il 18% del totale complessivo dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con una spesa pari a 25,5 miliardi.

In netta flessione, rispetto al 2009, il numero degli appartenenti alle diverse categorie, con particolare riferimento ai professori universitari (-5,6%) ed al personale di magistratura (-2,8%). Si rileva, conseguentemente, una forte scopertura dell'organico di diritto.

La sostanziale stabilità della spesa complessiva per il predetto personale deriva dalla compensazione fra gli incrementi riferiti alle forze armate (+3%) e alla magistratura (+3,3%) e la diminuzione della spesa per i corpi di polizia (-1%), i professori universitari (-1,6%) e i diplomatici (-2,6%).

6.1. Numerose amministrazioni hanno comunicato nuove assunzioni provenienti da stabilizzazioni di personale precario anche nell'esercizio 2010, per un ammontare complessivo pari a oltre 10.000 unità.

Il fenomeno si è concentrato in modo predominante nel settore della sanità (4.842 unità provenienti da personale a tempo determinato) e negli enti locali (3.907 unità, più della metà dei quali provenienti da lavoratori socialmente utili). Segue, per consistenza, il personale stabilizzato degli enti di ricerca (417 dipendenti) e dell'università (329 unità).

Per quanto riguarda i comparti Regioni e autonomie locali e servizio sanitario nazionale, tale fenomeno si è svolto, peraltro, in un contesto caratterizzato dalla presenza di leggi regionali non sempre rispettose del principio della obbligatorietà di procedure selettive aperte a tutti gli interessati per l'accesso ai pubblici uffici.

La Corte costituzionale ha ritenuto non conformi all'articolo 97 della Costituzione le norme che consentivano la stabilizzazione di dirigenti del comparto sanità originariamente assunti con contratto a tempo determinato e quelle concernenti i lavoratori socialmente utili che prevedevano una valutazione non selettiva, in quanto riferita esclusivamente all'accertamento delle capacità professionali degli interessati.

6.2. Relativamente al personale della scuola, l'art. 9, comma 17, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, ha previsto l'immissione in ruolo di una rilevante quota di personale docente e amministrativo, nell'ambito di una programmazione triennale, al fine di razionalizzare l'organizzazione scolastica, riducendo la forbice creatasi tra organico di diritto (costituito dai docenti di ruolo in servizio presso i singoli istituti scolastici) ed organico di fatto (cioè personale con contratto a termine utilizzato annualmente per garantire la continuità delle attività didattiche).

L'invarianza finanziaria dell'operazione è stata demandata ad una specifica sessione negoziale volta a rimodulare il numero delle fasce retributive e i requisiti di anzianità per il conseguimento dei trattamenti superiori.

Anche in esito alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti in sede di certificazione del predetto contratto, il decreto interministeriale del 3 agosto 2011, corredato da una dettagliata scheda tecnica volta ad evidenziare in modo analitico la compatibilità finanziaria dell'operazione, ha previsto, per l'anno scolastico 2011/2012, l'assunzione di 30.300 unità di personale docente ed educativo e 36.000 unità di personale amministrativo e ha programmato, per ciascuno dei due anni scolastici successivi, l'immissione in ruolo, rispettivamente, di ulteriori 22.000 e 7.000 unità.

7. Il blocco della contrattazione collettiva nazionale e le altre misure di contenimento della spesa non hanno impedito lo svolgimento della contrattazione di secondo livello, che è risultata, peraltro, condizionata, nel 2011, da una rilevante diminuzione delle disponibilità dei fondi unici di amministrazione.

Il d.lgs. n. 141 del 2011 aveva chiarito le modalità ed i limiti di applicazione delle norme contenute nella riforma Brunetta.

Applicabili immediatamente quelle relative all'assetto delle relazioni sindacali, compresa la possibilità per le amministrazioni di decidere unilateralmente sulla distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici in caso di eccessivo protrarsi del confronto negoziale.

Per la riforma strutturale delle componenti accessorie del trattamento economico era, viceversa, indispensabile attendere il riavvio della contrattazione collettiva nazionale, unica fonte competente ad effettuare una generale revisione della struttura retributiva.

Il citato d.lgs. n. 141 del 2011 aveva, inoltre, recepito gli effetti di un accordo intervenuto tra il Governo e le organizzazioni sindacali in data 4 febbraio 2011, volto a limitare l'applicazione delle modalità di classificazione del personale in fasce di merito per l'erogazione differenziata dei trattamenti accessori, al solo utilizzo delle risorse derivanti dal conseguimento di economie sulle spese di personale.

Il quadro normativo della contrattazione integrativa va, peraltro, valutato alla luce del contenuto del protocollo di intesa citato al punto 1.1 che delinea l'avvio di un percorso di complessiva revisione del d.lgs. n. 150 del 2001.

Relativamente al 2010, la specifica rilevazione dei dati effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato nell'ambito del conto annuale sconta, ancora, l'adozione di criteri non omogenei per la compilazione delle previste tabelle da parte dei singoli enti che rende difficile e poco significativa l'effettuazione di raffronti tra l'andamento della contrattazione integrativa nel tempo e nei diversi comparti.

Relativamente ai contratti integrativi delle amministrazioni appartenenti ai comparti statali, la Sezione centrale di controllo sulla gestione della Corte dei conti ha disposto, all'interno della programmazione delle attività per il 2012, una specifica indagine avente ad oggetto la gestione delle risorse afferenti al salario accessorio del personale non dirigenziale con riferimento alla verifica dell'adozione di criteri di meritocrazia e selettività nella distribuzione delle risorse, attraverso la ricostruzione delle modalità di effettiva attuazione degli istituti regolamentati.

Tale indagine potrà più compiutamente evidenziare gli effetti della contrattazione integrativa presso le amministrazioni centrali dello Stato.

Già da un primo, sommario, esame dei contatti integrativi relativi alle predette amministrazioni, si rilevano, comunque, una serie di criticità, a cominciare dal pressoché generalizzato inadempimento dell'obbligo di pubblicazione dei contratti stessi nei siti istituzionali delle amministrazioni interessate.

La maggior attenzione verso una distribuzione delle risorse per incentivare la produttività collettiva e il merito individuale dei dipendenti va valutata alla luce di un processo che ha visto, negli anni precedenti, un utilizzo delle disponibilità prevalentemente orientato verso l'effettuazione di progressioni orizzontali, con conseguente, notevole diminuzione delle disponibilità.

I criteri di valutazione del merito individuale dei dipendenti non si discostano, peraltro, da quelli in precedenza utilizzati, in quanto l'innovativa previsione contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2009, consistente nella fissazione di un limite percentuale alla collocazione dei dipendenti nelle diverse fasce, è al momento rinviata.

In relazione al ritardo nella sottoscrizione dei contratti integrativi, in alcuni casi è prevista un'immediata anticipazione, in misura percentuale elevata, delle risorse destinate ad incentivare la produttività, prima della conclusione delle procedure di valutazione. Queste ultime si rivelano, inoltre, di difficile attivazione, in quanto i compensi si riferiscono a periodi pregressi, relativamente ai quali non erano stati individuati vincolanti parametri di riferimento.

PARTE PRIMA

LE POLITICHE DI PERSONALE NEL QUADRO TENDENZIALE DEGLI ANDAMENTI DI FINANZA PUBBLICA

CAPITOLO PRIMO

LE MISURE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA E L'ASSETTO DELLE RELAZIONI SINDACALI

1. L'evoluzione del quadro normativo - 2. L'interpretazione delle norme in materia di personale pubblico nelle pronunce di nomofilachia delle Sezioni riunite della Corte dei conti - 3. La contrattazione collettiva nazionale e le problematiche connesse con la fruizione delle prerogative sindacali

1. L'evoluzione del quadro normativo

Il 2011 è stato il primo anno di applicazione delle norme di contenimento della spesa di personale contenute nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

L'art. 9 del citato decreto prevede un complessivo quadro di misure volte ad incidere sulla dinamica di tutte le variabili che determinano il costo del lavoro pubblico.

Si tratta, in particolare, per citare solo le principali aree di intervento, della sospensione della contrattazione collettiva per l'intero triennio 2010-2012; del blocco, fino al 2014, della crescita dei trattamenti individuali ordinariamente spettanti ai dipendenti; della fissazione di un limite - esteso, per la prima volta a tutte le pubbliche amministrazioni - alla crescita delle risorse da destinare al finanziamento di trattamenti accessori; della riduzione percentuale dei redditi più elevati; dell'obbligo di ridurre i fondi unici in misura proporzionale ai dipendenti in servizio; della rigorosa conferma della percentuale di crescita prevista per la contrattazione collettiva 2008-2009 (non ancora all'epoca conclusa); della disapplicazione, per un triennio senza possibilità di recupero, dei meccanismi di adeguamento retributivo per le categorie di personale non contrattualizzato; dell'inasprimento e della generalizzata estensione a tutti i comparti di contrattazione dei limiti al *turnover* del personale. Il quadro è, infine, completato da ulteriori misure specifiche riguardanti singole fattispecie, quali, tra l'altro, l'abolizione della clausola di salvaguardia retributiva per i dirigenti in caso di conferimento di un nuovo incarico di minor rilevanza e la facoltà per le amministrazioni di non accogliere domande di trattenimento in servizio oltre i limiti ordinari di anzianità da considerare, in caso contrario, come nuove assunzioni da imputare alla quota autorizzata.

Dall'applicazione della normativa citata gli effetti attesi in termini di miglioramento, nel triennio di applicazione, sui saldi a legislazione vigente erano stimati in circa 1,5 miliardi a fronte di una manovra complessiva di 25 miliardi. Più rilevante la ricaduta sulle previsioni a politiche invariate in relazione al rinvio della contrattazione collettiva per l'intero triennio 2010-2012, il cui costo era stato stimato dalla Corte¹ - applicando le regole previste nell'intesa fra il Governo e le organizzazioni sindacali per la definizione degli assetti contrattuali nel settore pubblico del 30 aprile 2009 - in 5,3 miliardi al netto degli oneri riflessi.

Al di là della quantificazione dei risparmi di spesa, si tratta di misure complessivamente severe ed impegnative, volte ad evidenziare un segnale forte di recupero di capacità programmatica e di controllo di una voce di spesa che rappresenta, in media, oltre il 10% del prodotto interno lordo, il cui andamento fino a tutto il 2008 segnalava preoccupanti elementi di disordine e criticità.

Il descritto quadro normativo è stato ulteriormente rafforzato e completato dalle due manovre estive del 2011 (decreto-legge n. 98 del 2011 e decreto-legge n. 138 del 2011), dalla legge di stabilità per il 2012 e dal cosiddetto decreto salva Italia (decreto-legge n. 201 del 2011).

Si tratta, come rilevato dalla Corte nelle specifiche audizioni svoltesi presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, di interventi di manutenzione del complessivo impianto di riferimento, volti ad estendere alcune delle misure a comparti in precedenza esclusi, a precisare il significato e l'ambito di applicazione di norme preesistenti, ad intervenire su singoli specifici istituti retributivi, ad eliminare situazioni di privilegio in favore di categorie determinate di personale, a porre limiti alla crescita di voci di spesa ricomprese nell'aggregato costo del personale (missioni, formazione, rimborsi, indennità, compensi per incarichi aggiuntivi).

In particolare l'art. 16 del decreto-legge n. 98 del 2011 demanda al Governo, senza bisogno di un ulteriore intervento legislativo, la possibilità di prorogare per un ulteriore anno, cioè fino al 2014, l'efficacia di alcune delle principali misure contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010 e di estenderne il contenuto a categorie di personale non ricomprese nella normativa originaria.

La Corte, nella citata audizione, ha sottolineato in proposito come l'eventuale ulteriore proroga dei limiti alle facoltà assunzionali potrebbe ripercuotersi negativamente sulla funzionalità delle amministrazioni, evidenziando, peraltro, come la norma in questione preveda margini di flessibilità organizzativa finalizzati, a parità di effetti finanziari, a garantire e valorizzare l'efficienza di determinati settori dell'attività amministrativa e a salvaguardare specifiche esigenze operative.

Il medesimo decreto-legge attenua le conseguenze più drastiche del blocco della contrattazione integrativa consentendo l'utilizzo per finalità meritocratiche e premiali, secondo le modalità previste dal d.lgs. n. 150 del 2009, di quota parte delle economie derivanti da processi di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica.

Si tratta, in ogni caso, di una previsione di difficile realizzabilità, in quanto le risorse da utilizzare sono correlate alla realizzazione di risparmi ulteriori rispetto a

¹ Cfr. Relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico.

quelli già considerati nella costruzione dei saldi tendenziali, al momento non evidenziati.

Il decreto-legge n. 138 del 2011 prevede un'ulteriore revisione in riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale e la rideterminazione delle dotazioni organiche del restante personale, in misura pari al 10 per cento della spesa in precedenza sostenuta. L'intervento in questione fa seguito, peraltro, a quelli di medesima natura e peso già disposti dall'art. 2, comma 8-bis, del decreto-legge n. 194 del 2009 e dall'art. 74 del decreto-legge n. 112 del 2008.

Al riguardo la Corte non può che ribadire che gli interventi di riduzione degli organici producono effetti positivi solo se correlati ad un disegno di riordino delle competenze e delle procedure. L'assetto organizzativo deve, peraltro, trovare a regime un dimensionamento stabile ed ottimale. Frequenti e reiterati interventi di revisione obbligano, viceversa, ad una defatigante opera di riordino degli uffici, di riagggregazione delle funzioni di trasferimento e riqualificazione del personale, con effetti negativi sulla funzionalità delle strutture e sulla qualità dei servizi erogati.

Tra le misure in materia di personale contenute nella legge di stabilità per il 2012 merita di essere segnalata l'estensione anche al personale dipendente dalle istituzioni di alta formazione artistica e musicale del blocco degli scatti di anzianità per un triennio, in analogia con quanto previsto per il personale della scuola; il divieto, per i predetti istituti, di conferire incarichi di supplenza, in conseguenza dell'esonero dall'attività didattica dei professori nominati direttori o presidi e la possibilità, infine, di utilizzare gli insegnanti tecnico-pratici in esubero per sopperire alle carenze in organico di altre figure professionali analoghe.

La Corte, in sede di audizione parlamentare, ha espresso perplessità sul contenuto dell'art. 4, comma 89, della legge di stabilità per il 2012 che demanda ad una specifica sessione negoziale per il personale della scuola l'individuazione delle risorse necessarie a garantire, per il 2012, la corresponsione degli scatti di anzianità, in relazione alla mancata evidenziazione per il predetto anno di economie rinvenienti dall'applicazione dell'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008. Il previsto vincolo di invarianza finanziaria induce a ipotizzare che, per le finalità sopraindicate - cioè per corrispondere incrementi fissi della retribuzione legati esclusivamente all'anzianità di servizio - vengano utilizzate le già scarse risorse disponibili nei fondi di istituto per incentivare il maggior impegno dei docenti e stimolare il miglioramento dell'attività didattica.

Riguarda la manutenzione del complessivo impianto delle misure introdotte con il decreto-legge n. 78 del 2010, la norma contenuta nell'art. 4, comma 109, volta ad includere anche gli enti locali tra le amministrazioni destinatarie delle norme in materia di contenimento della spesa relativa alla insaturazione di rapporti di lavoro flessibile. Il ricorso a tali tipologie di lavoro avrebbe, infatti, potuto rappresentare uno strumento per vanificare gli obiettivi complessivi di riduzione della spesa di personale con possibili effetti indotti di creazione di nuovo precariato.

Tra le norme volte a limitare alcuni specifici benefici in favore di determinate categorie di personale meritano, ancora, di essere segnalate:

- l'art. 4, comma 26, volto a chiarire il concreto funzionamento del meccanismo di allineamento retributivo dei segretari comunali e provinciali con il trattamento spettante ai dirigenti degli enti locali, finalizzato ad evitare possibili duplicazione di benefici, in linea con le raccomandazioni formulate dalla Corte dei

conti in sede di certificazione del contratto collettivo di lavoro per il biennio economico 2008-2009;

- il comma 46 del medesimo articolo che vieta qualunque forma di perequazione della retribuzione accessoria in favore del personale in posizione di comando o distacco presso le autorità amministrative indipendenti;

- l'art. 4, comma 55, che prevede una decurtazione del 10 per cento delle somme spettanti ai dipendenti dell'amministrazione economico-finanziaria correlate al positivo esito dell'attività di contrasto all'evasione fiscale, con utilizzo della minor spesa per la copertura di oneri indefettibili della medesima amministrazione.

Altre misure incidono, infine, su variabili diverse dalla retribuzione che, comunque, concorrono alla determinazione del costo del lavoro (limiti al numero dei congedi spettanti, alla possibilità di sostituire dipendenti in permesso, alla crescita di specifici compensi di tipo indennitario per missioni e trasferimenti, riduzione dei *fringe benefits*).

Da ultimo, il decreto-legge n. 201 del 2011 ha concentrato la propria attenzione sulla necessità, ad evidenti fini perequativi, di fissare un limite, da intendere come onnicomprensivo, all'ammontare dei compensi, a carico delle finanze pubbliche, percepiti per tutte le prestazioni di lavoro subordinato od autonomo, demandando ad un successivo d.P.C.m. la concreta determinazione del valore di riferimento che dovrà, comunque, essere parametrato al trattamento economico del primo Presidente della Corte di cassazione².

Al riguardo, non possono non essere sottolineate le difficoltà incontrate nella concreta attuazione della analoga normativa contenuta nell'art. 1, comma 539, della legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296), dapprima interpretata in maniera restrittiva dalle norme secondarie di attuazione e, successivamente, abrogata dall'art 1, comma 43, della legge finanziaria per il successivo esercizio (legge 24 dicembre 2007, n. 244) prima ancora di aver prodotto effetti significativi.

Con riferimento al personale appartenente al cosiddetto comparto sicurezza e soccorso civile (forze armate, corpi di polizia e Corpo nazionale dei vigili del fuoco), il decreto-legge 26 marzo 2011, n. 27, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2011, n. 74, prevede un incremento del Fondo finalizzato alla erogazione al personale di specifici emolumenti volti a compensare gli effetti del blocco degli automatismi stipendiali e delle progressioni di carriera disposti dall'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 effetti che, relativamente al 2011, risultano in tal modo pressoché completamente neutralizzati.

A fronte di quanto sopra, vengono utilizzate per intero le risorse, ancora disponibili, stanziata dalla legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 2003, art. 3, comma 155) finalizzate ad un intervento, mai attuato, di riordino delle carriere e del trattamento economico degli appartenenti al comparto.

Il citato decreto-legge n. 27 del 2011, quindi, in controtendenza rispetto alle finalità della più recente disciplina in materia di pubblico impiego, conferma per il personale appartenente al comparto sicurezza-difesa, l'attuale assetto retributivo

² Il predetto tetto è stato fissato con decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2012 in 293.658,95 euro. Ai fini dell'applicazione della disciplina devono essere computati in modo cumulativo le somme comunque erogate ai singoli dipendenti a carico del medesimo o di più organismi anche nel caso di pluralità di incarichi conferiti nel corso dell'anno.

basato su automatismi legati pressoché esclusivamente all'anzianità, rinviando *sine die* la prevista riforma ordinamentale.

Al decreto-legge n. 78 del 2010 ha fatto, dunque, seguito una legislazione stellare e frammentata volta a regolamentare, di volta in volta, singoli istituti, ad estendere alcune delle misure sia sotto il profilo temporale che dell'ambito dei destinatari, ad agire in senso restrittivo su singole voci che incidono sul costo del personale.

L'evoluzione sopradescritta del quadro normativo sollecita le considerazioni di seguito dettagliate.

Una prima riflessione riguarda la natura e le finalità degli interventi normativi adottati a partire dal decreto-legge n. 78 del 2010.

Si tratta di misure inserite in un più ampio contesto di manovre volte al riequilibrio dei conti pubblici, necessarie a fronteggiare le tensioni sul mercato dei titoli sovrani, che prescindono dal raggiungimento di obiettivi specifici in materia di gestione del personale.

La finalizzazione ad una riduzione complessiva della spesa pubblica è, del resto, testimoniata dal fatto che, per la prima volta, l'efficacia delle norme più significative è riferita a tutte le amministrazioni pubbliche ricomprese nello specifico aggregato di contabilità nazionale, al fine di assicurare la necessaria coerenza con il contenuto dei documenti programmatici secondo le regole metodologiche del sistema europeo di contabilità (SEC 95).

Derivano da tale impostazione alcuni importanti corollari.

L'approccio alla materia del pubblico impiego in termini esclusivamente finanziari mette in ombra le specifiche finalità alle quali dovrebbero ispirarsi le politiche di personale. Si tratta di rendere funzionali la dinamica retributiva, la programmazione dei fabbisogni di professionalità specifiche e la definizione degli assetti organizzativi con le esigenze di garantire maggior efficacia ed efficienza e produttività alle amministrazioni e delineare un modello di riparto di competenze e di dimensionamento degli uffici, anche a livello territoriale, ottimale per il miglior svolgimento delle prestazioni.

Le norme commentate presentano, al contrario, forti elementi di rigidità e, di fatto, privano le singole amministrazioni della possibilità di utilizzare la leva salariale quale strumento di una politica di personale volta garantire una dinamica retributiva coerente, da un lato, con i vincoli di finanza pubblica e in grado, dall'altro, di modularsi su accertati recuperi di produttività del settore pubblico e di miglioramento dei servizi erogati.

Sotto tale profilo la Corte non può fare a meno di ribadire come le misure di contenimento della spesa, necessitate dal difficile contesto economico, hanno di fatto rinviato la piena attuazione del d.lgs. n. 150 del 2009 e l'operatività del nuovo quadro di riferimento per la contrattazione collettiva nazionale quale delineato nella citata intesa di aprile 2009. Quest'ultimo prevedeva innovativi meccanismi volti ad evitare le principali distorsioni verificatesi nell'applicazione delle precedenti regole poste nell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

In particolare la Corte, nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico, aveva sottolineato positivamente la previsione di una crescita retributiva parametrata ad un indicatore sull'andamento dell'inflazione affidato ad un soggetto estraneo alle parti, la garanzia di una crescita predeterminata delle sole componenti stipendiali, l'introduzione di meccanismi acceleratori della conclusione delle

trattative finalizzati a garantire un ordinato svolgimento delle procedure contrattuali.

Non si può non osservare, inoltre, come, dopo un lungo periodo di crescita disordinata della spesa per redditi da lavoro dipendente, l'ultima stagione contrattuale - per effetto delle misure introdotte con il decreto-legge n. 112 del 2008 e del recupero di un atteggiamento più rigoroso in sede di trattativa con le organizzazioni sindacali - era stata caratterizzata da una particolare moderazione salariale.

Lo spostamento di attenzione verso il complesso delle pubbliche amministrazioni censite dall'ISTAT evoca, poi, la necessità di rendere omogenei i dati relativi alla consistenza del personale ed alla spesa per retribuzioni, allo scopo di migliorare l'attendibilità delle quantificazioni *ex ante* degli effetti finanziari delle diverse misure (che dovrebbero attenersi ai rigorosi criteri previsti dall'art. 17, comma 7, della legge n. 196 del 2009), sia per individuare univoci parametri di riferimento per l'efficacia degli interventi.

In tale contesto va valutata l'estensione, sia pur con modalità semplificate, delle rilevazioni affidate alla Ragioneria generale dello Stato ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001 - le uniche in grado di fornire elementi dettagliati per singolo ente di tutte le variabili che incidono sul costo del lavoro pubblico - anche nei confronti delle amministrazioni non ricomprese nella previsione del citato articolo, nei confronti delle quali è prevista, comunque, l'applicazione delle misure di contenimento della spesa. Ciò potrebbe consentire alla stessa Corte dei conti di ampliare l'area della relazione sul costo del lavoro pubblico, riferendo al Parlamento sulla tenuta delle previsioni e sul raggiungimento degli obiettivi da parte dell'intera platea dei destinatari, evidenziando criticità applicative utili per una successiva messa a punto degli interventi.

Risulterebbe, altresì, utile la predisposizione di un apposito prospetto di riconciliazione tra le rilevazioni del conto annuale della Ragioneria generale dello Stato e quelle di contabilità nazionale dell'ISTAT che utilizzano metodologie e criteri contabili diversi per rilevare la spesa di personale, accentuando il necessario rapporto di reciproca integrazione tra i due documenti. Basti pensare, al riguardo, che, relativamente al 2010, il conto annuale evidenzia una diminuzione del costo del personale e del costo del lavoro rispetto al precedente esercizio, mentre l'ISTAT segnala ancora un sia pur lieve aumento della spesa per redditi da lavoro dipendente.

L'altro aspetto che merita una riflessione è l'estrema complessità del quadro normativo in materia di contenimento della spesa di personale, difficile da interpretare e applicare, solo in parte chiarito da complesse circolari esplicative della Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento per la funzione pubblica. Frequenti, infatti, sono le sovrapposizioni tra i diversi istituti, i vincoli generali che si sommano a quelli relativi a specifiche voci di spesa, la ridefinizione dei destinatari delle diverse disposizioni, le eccezioni e le esenzioni in favore di singole amministrazioni o di interi comparti. La normativa appare frammentata in un complesso di misure, ciascuna delle quali si riferisce a specifiche categorie di enti, con conseguenti margini di indeterminatezza del quadro complessivo.

Con riferimento alle amministrazioni non statali e, in particolare, agli enti locali, la recente normativa citata pone problematiche specifiche. Risulta, di fatto, superato il tradizionale approccio, volto a fissare vincoli generali alla crescita

complessiva della spesa di personale, in linea con la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Sinora le specifiche misure di contenimento di singole componenti del costo del lavoro, nei confronti degli enti locali, erano intese come strumentali a rispetto del patto di stabilità interno e delle altre misure di coordinamento della finanza pubblica. Si trattava, in altre parole, di un ventaglio di possibilità che ciascun ente poteva decidere o meno di utilizzare in tutto o in parte. Gran parte delle nuove misure invece - quali il blocco dei trattamenti accessori, la riduzione percentuale dei redditi più elevati, i vincoli alla crescita di specifiche voci di spesa - sono obbligatorie anche per gli enti locali e impongono vincoli puntuali che limitano l'autonomia gestionale dei singoli enti.

Si tratta, in buona sostanza, di una sorta di anticipata garanzia dell'osservanza di comportamenti virtuosi finalizzata a rafforzare il conseguimento di obiettivi generali di contenimento della spesa e ad evitare comportamenti elusivi difficilmente sanzionabili a posteriori.

Risulta, quindi, adottato un approccio non in linea con le finalità della *spending review*, attraverso la quale ciascun ente dovrebbe essere responsabilizzato al conseguimento di obiettivi di sana gestione finanziaria, senza essere vincolato dalla necessità di effettuare tagli lineari a singole componenti della complessiva spesa di personale.

A fronte di quanto sopra, il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, ha disposto un raddoppio dei margini per le assunzioni negli enti locali, alzando la percentuale al 40% della spesa corrispondente alle cessazioni intervenute nell'anno precedente.

In sede di audizione presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, la Corte ha sottolineato come la norma all'esame si pone in controtendenza rispetto al disegno, sinora perseguito, di correlare le misure di contenimento alla spesa di personale a un processo di gestione in forma associata delle funzioni proprie degli enti locali. Oltre che ad indebolire il rigore delle scelte finora adottate in materia di politiche del personale, la norma contenuta nel citato decreto-legge attenua la spinta per l'individuazione di assetti organizzativi dimensionalmente più efficienti, rispondendo a logiche individuali di una struttura territoriale considerata, a ragione, troppo frazionata.

Il delineato quadro normativo sembra destinato ad essere profondamente rivisto per effetto della recente sottoscrizione di un protocollo d'intesa fra il Governo, le Regioni, le Province e i Comuni e le organizzazioni sindacali volto a delineare un percorso di revisione delle norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 in materia di assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego e dei rapporti fra legge e contrattazione collettiva, con particolare riferimento al sistema di valutazione per l'erogazione dei trattamenti accessori.

Con la sottoscrizione della citata intesa, il Governo si è, infatti, impegnato a promuovere la presentazione di un disegno di legge delega finalizzato, tra l'altro:

- a riconoscere la contrattazione collettiva come la fonte deputata non solo alla determinazione dell'assetto retributivo ma, anche, alla definizione delle modalità per la valorizzazione del merito individuale e dell'impegno dei dipendenti;
- a coinvolgere le organizzazioni sindacali nei processi di razionalizzazione della spesa, compresa la *spending review*, con possibilità di integrare le risorse destinate alla contrattazione integrativa con le economie realizzate;

- a ridefinire l'assetto delle relazioni sindacali, intervenendo sui diversi istituti partecipativi;

- a demandare alla contrattazione collettiva la definizione del numero e della composizione delle aree di contrattazione, superando i vincoli previsti dal d.lgs. n. 150 del 2009;

- a rafforzare i poteri di indirizzo in materia di contrattazione collettiva delle Regioni e degli Enti locali attraverso la previsione di più ampi margini di autonomia per la definizione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali.

Con riferimento alla valutazione dei dipendenti viene, di fatto, superata la norma contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2009 che prevedeva la classificazione del personale in fasce di merito - con una vincolata percentuale di dipendenti da collocare in ciascuna di esse - all'interno di un nuovo disegno organizzativo volto a conferire, per la distribuzione delle risorse, maggior peso alla *performance* dell'Amministrazione rispetto alla valutazione comparativa dell'impegno dei dipendenti.

Un'apposita sezione dell'intesa è dedicata all'individuazione di momenti di raccordo fra le nuove regole in corso di elaborazione riguardanti il mercato del lavoro privato e l'ordinamento dei dipendenti pubblici. In tale contesto si ribadisce l'obbligatorietà del pubblico concorso per l'accesso agli Uffici pubblici, e la prevalenza del rapporto di lavoro a tempo indeterminato quale tipologia contrattuale da utilizzare per far fronte ai fabbisogni ordinari delle pubbliche amministrazioni. Viene, inoltre, previsto il riordino delle norme in materia di licenziamento per motivi disciplinari, ampliando la competenza della contrattazione collettiva in materia di individuazione ed applicazione delle sanzioni.

Particolare attenzione viene, poi, dedicata alla formazione del personale, prevedendo il riordino del complessivo sistema delle scuole e degli istituti sia a livello centrale che locale.

L'ultima tematica trattata riguarda la valorizzazione del ruolo dei dirigenti e l'individuazione di strumenti per garantire effettività al principio di separazione tra indirizzo politico e attività gestionale.

Alcuni degli aspetti trattati nell'intesa di maggio 2012 rispondono ad esigenze di completamento e manutenzione del sistema in vista del riavvio della contrattazione collettiva nazionale, finalizzati a superare criticità e rigidità più volte sottolineate dalla Corte. Si tratta, in particolare, delle nuove procedure per la definizione dei comparti di contrattazione, dell'esigenza di conferire margini di autonomia alle Regioni e agli Enti locali, a seguito dell'emanazione dei decreti legislativi in materia di federalismo, della particolare, doverosa attenzione alla formazione del personale, della garanzia di un'effettiva autonomia dei dirigenti rispetto agli organi di indirizzo politico.

Al di là di quanto sopra, il complessivo contenuto della citata intesa, che di fatto ripropone un assetto delle relazioni sindacali e un riparto di competenza tra legge e contrattazione collettiva analogo a quello antecedente il d.lgs. n. 150 del 2009, suscita, ad una prima lettura, non poche perplessità.

Il complesso e articolato sistema di valutazione della produttività dell'Amministrazione e del merito dei dipendenti viene rimesso in discussione per essere sostituito con un nuovo modello, al momento del tutto indeterminato, da definire in sede negoziale.

Al riguardo la Corte non può fare a meno di sottolineare che durante l'intero decennio 1998-2008, a fronte di reiterate affermazioni di principio - analoghe a quelle contenute nell'intesa all'esame - la contrattazione collettiva non è stata in grado di conferire effettività al principio di correlazione fra i trattamenti accessori e l'obiettivo misurazione di incrementi nell'efficienza delle amministrazioni, finendo per privilegiare una distribuzione in modo indifferenziato di risorse a tutti gli interessati sulla base esclusiva della presenza in servizio.

Il delineato quadro necessita, dunque, di essere completato attraverso l'introduzione di norme finalizzate a rafforzare la capacità contrattuale del datore di lavoro pubblico, prevedendo, quanto meno, la conferma della disposizione, già contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2009, che consente alle amministrazioni di decidere unilateralmente in materia di distribuzione dei trattamenti accessori, in caso di eccessivo protrarsi delle trattative ovvero di mancata accettazione da parte sindacale dell'introduzione di effettivi criteri di selettività e premialità per l'attribuzione dei diversi benefici.

2. L'interpretazione delle norme in materia di personale pubblico nelle pronunce di nomofilachia delle Sezioni riunite della Corte dei conti

Le difficoltà nell'interpretare ed applicare la complessa e stratificata normativa in materia di vincoli alla crescita delle spesa di personale e di limiti per le nuove assunzioni è testimoniata dal sempre più frequente ricorso, da parte delle Regioni e degli enti locali, all'attività consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Numerose questioni, aventi specifica rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica, hanno dato origine a deliberazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo aventi carattere di orientamento vincolante per la successiva giurisprudenza delle sezioni regionali, sulla base di quanto disposto dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009.

Un primo gruppo di questioni ha riguardato i presupposti ed i limiti per l'effettuazione di nuove assunzioni, con specifico riferimento alla normativa rispettivamente applicabile agli enti soggetti al patto di stabilità interno ed a quelli di minori dimensioni.

Con delibera n. 53 del 2010 le Sezioni riunite hanno interpretato in modo rigoroso il divieto di procedere a nuove assunzioni posto nei confronti degli enti inadempienti alle prescrizioni del patto di stabilità interno, *ex art.* 76, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, ritenendo, in tal caso, precluso anche il ricorso ad operazioni di mobilità in entrata.

Al fine di garantire la necessaria neutralità finanziaria alle procedure di mobilità, la delibera n. 59 del 2010 ha chiarito che gli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno, nei confronti dei quali operano i vincoli in materia di assunzione previsti dall'articolo 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006, possono considerare le operazioni di mobilità in uscita come equiparabili ad intervenute cessazioni dal servizio di propri dipendenti e procedere, quindi, a nuove assunzioni, solo nell'ipotesi in cui gli enti presso cui i dipendenti sono stati trasferiti imputino effettivamente la mobilità in entrata alla quota autorizzata di nuove assunzioni.

Il divieto di nuove assunzioni in caso di mancato rispetto di un predeterminato rapporto tra la spesa di personale e la spesa corrente degli enti locali rivisto, da ultimo, nell'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, è stato ritenuto dalle

Sezioni riunite come principio avente portata generale e applicabile, quindi, anche agli enti di minori dimensioni, ferma restando, per questi ultimi, la necessità del rispetto della specifica normativa in materia di limiti assunzionali contenuta nell'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006 (delibere n. 3 e 4 del 2011).

Relativamente agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, le Sezioni riunite hanno ritenuto che l'art. 14, comma 9, seconda parte, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui stabilisce un vincolo alle nuove assunzioni pari al 20 per cento della spesa sostenuta per le cessazioni intervenute nell'anno precedente, debba essere riferito anche alle assunzioni con contratto a termine, fatte salve le eccezioni espressamente stabilite per legge, e gli interventi caratterizzati da ipotesi di somma urgenza per lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali.

Su tale questione, peraltro, è successivamente intervenuto il legislatore con l'art. 4, commi 102 e 103, della legge di stabilità per il 2012, che nell'estendere anche agli enti locali gli specifici vincoli alla crescita della spesa relativa alle assunzioni a tempo determinato, già previsti per le amministrazioni statali dall'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, hanno limitato l'applicabilità del citato articolo alle sole assunzioni a tempo indeterminato.

All'attenzione delle Sezioni riunite è stata posta inoltre la questione relativa ai presupposti ed ai limiti per il conferimento, da parte degli enti locali, di incarichi dirigenziali a soggetti non inseriti nei ruoli specifici di ciascun ente, con particolare riferimento al rapporto tra la previsione contenuta nel nuovo testo dell'art. 19, commi 6 e 6-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 (modificato, da ultimo, dall'art. 40 del d.lgs. n. 150 del 2009) e l'art. 110 del testo unico enti locali.

Le Sezioni riunite, sulla base di quanto deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 324/2010 - in base alla quale le norme per il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti estranei all'amministrazione attengono alla materia dell'ordinamento civile di pertinenza esclusiva dello Stato - hanno considerato immediatamente applicabile anche agli enti locali la disciplina relativa ai requisiti di professionalità necessari per il conferimento, alla durata massima del rapporto (non superiore a cinque anni) e ad alcuni aspetti del regime economico e giuridico. Quanto alle concrete percentuali applicabili, le Sezioni riunite hanno ritenuto ragionevole prendere in considerazione il valore (8 per cento della dotazione organica) che l'art. 19 citato riferisce alla prima fascia della dirigenza statale (ritenuta equivalente, per mansioni svolte, all'unica categoria dirigenziale prevista nei contratti collettivi per gli enti del comparto Regioni ed enti locali). Conseguentemente, è stato ritenuto applicabile anche agli enti locali il meccanismo di computo dei limiti (art. 19, comma 6-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001), in base al quale il quoziente derivante dall'applicazione di tale percentuale deve essere arrotondato all'unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all'unità superiore, se esso è uguale o superiore a cinque.

Il rigore della pronuncia della Corte è stato, peraltro, attenuato da un successivo intervento normativo. L'art. 1 del d.lgs. n. 141 del 2011 determina specificamente per gli enti locali la percentuale entro la quale è possibile avvalersi di dirigenti estranei all'amministrazione, nella misura del 18%, sommando, quindi, i valori previsti rispettivamente per la prima e la seconda fascia della dirigenza delle amministrazioni statali.

Un ulteriore gruppo di questioni ha riguardato le spese per incarichi di consulenza.

Con la medesima delibera le Sezioni riunite hanno, altresì, ritenuto di dovere escludere dall'applicazione della norma gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferimenti provenienti da altri soggetti pubblici o privati, fermo restando che tale esclusione non incide sul principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti, per i quali, invece, la provenienza dei finanziamenti per attività comunque riconducibili all'interno delle funzioni istituzionali deve ritenersi indifferente.

La Corte ha successivamente sottolineato (delibera n. 50/2011) che nella categoria delle spese per incarichi di consulenza rientrano anche le prestazioni a carattere altamente specialistico in materie non rientranti tra le competenze dei dipendenti degli enti (si tratta, in realtà, dell'unica tipologia di consulenza consentita dalla normativa), comprese quelle necessarie all'effettuazione di campagne pubblicitarie istituzionali.

Con riferimento alla spesa per missioni, soggetta a particolari vincoli e limitazioni dall'art. 6 della legge n. 122 del 2010, le Sezioni riunite hanno ritenuto tuttora vigente l'art. 45, comma 2, del CCNL del 16 maggio 2001 per i segretari comunali e provinciali, concernente il rimborso spettante al segretario titolare di due uffici in comuni limitrofi, trattandosi non già di missione in senso proprio ma di spostamenti necessari a raggiungere l'ordinaria sede di svolgimento dell'incarico nel Comune diverso da quello della residenza.

Un'interpretazione restrittiva è stata data alla norma relativa al blocco dei trattamenti accessori, escludendo dall'applicazione dell'art. 9, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010, solo i compensi destinati a remunerare l'attività di progettazione di opere pubbliche e i compensi specifici spettanti all'avvocatura interna degli enti connessi alla liquidazione delle spese legali in caso di giudizio favorevole all'amministrazione (delibera n. 51/2011). Nella specie, hanno osservato le Sezioni riunite, "si tratta di remunerare in modo adeguato prestazioni professionali tipiche - che altrimenti dovrebbero essere acquisite attraverso il ricorso al mercato con possibili costi aggiuntivi per i bilanci degli enti - utilizzando risorse aggiuntive rispetto a quelle dei bilanci degli enti, in favore di soggetti specifici e non della generalità dei dipendenti".

Non è stato ritenuto rientrante nel blocco della dinamica retributiva individuale (art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010) il particolare compenso previsto in favore dei segretari comunali e provinciali finanziato attraverso l'utilizzo di una quota parte della maggiorazioni dei diritti di segreteria previsti dall'art. 5 della legge regionale Marche n. 22/2009, trattandosi di un emolumento non avente carattere fisso e continuativo. Quanto sopra, peraltro, fermo restando che la relativa fonte di finanziamento concorre a determinare il valore dei fondi unici di amministrazione sottoposti a rigorosi vincoli di crescita per effetto del successivo comma 2-*bis* del medesimo art. 9 (delibera n. 56/2011).

Particolarmente severa la giurisprudenza delle sezioni di controllo in materia di stabilizzazione nell'organico degli enti locali di dipendenti di società partecipate in esito alla decisione di reinternalizzazione dei servizi.

La delibera n. 3 del 2012 ha escluso tale possibilità, in considerazione sia della natura cogente ed inderogabile della normativa in materia di contenimento

della spesa per il personale - finalizzata ad imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica - sia in quanto la stabilizzazione, in relazione alle modalità di assunzione delle società partecipate, verrebbe, di fatto, a rappresentare una violazione del principio costituzionale della necessità di un pubblico concorso per l'accesso ai pubblici uffici.

Particolarmente complessa la questione concernente il diverso ambito di applicazione della norma relativa ai tagli sui compensi corrisposti per incarichi particolari (art. 6, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010) rispetto a quella concernente la riduzione del trattamento economico ordinariamente spettante ai pubblici dipendenti, contenuta nell'art. 9, comma 2, del medesimo decreto-legge.

Con delibera n. 5/2012, le Sezioni riunite hanno ritenuto che l'indennità prevista per il segretario comunale che svolga anche le funzioni di direttore generale rientri nella seconda ipotesi trattandosi, nella specie, del corrispettivo previsto da un'espressa norma contrattuale, a fronte dello svolgimento di compiti aggiuntivi rientranti, peraltro, nella complessiva prestazione lavorativa presso l'ente di appartenenza.

3. La contrattazione collettiva nazionale e le problematiche connesse con la fruizione delle prerogative sindacali

Nel corso del 2011 le Sezioni riunite hanno esaminato, in sede di certificazione, n. 4 ipotesi di accordi collettivi riguardanti rispettivamente:

- la disciplina giuridica ed economica del personale di DigitPA per il quadriennio normativo 2006-2009 e i due bienni economici;

- la rimodulazione della decorrenza delle classi stipendiali spettanti al personale della scuola finalizzata a garantire la copertura economica di un piano triennale per l'assunzione, a tempo indeterminato, di personale docente, educativo ed amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA), per gli anni 2011-2013, ai sensi dell'art. 9, comma 17, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 12 luglio 2011;

- l'estensione anche agli anni 2007, 2008 e 2009 della procedura di compensazione dei permessi sindacali per la partecipazione alle riunioni di organismi direttivi statutarî, usufruiti in misura superiore al contingente spettante, mediante riduzione proporzionale di quelli di competenza dei tre anni successivi.

La Corte, nel rilasciare certificazione positiva (delibera n. 24 del 2011) dell'ipotesi di accordo relativa al personale di DigitPA - ente inserito per la prima volta nei comparti di contrattazione pubblica ai sensi del d.lgs. 1 dicembre 2009, n. 177 - che ha mutato in DigitPA la precedente denominazione del CNIPA, chiarendo la natura di ente pubblico non economico della predetta struttura - osservava, peraltro, come il particolare assetto retributivo derivante dall'ipotesi di accordo esaminata comportava, in prosieguo, il rischio di rendere difficoltoso l'inserimento dell'ente in uno dei nuovi comparti di contrattazione previsti dall'art. 54, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009.

Il riallineamento ai trattamenti economici previsti per il personale dei comparti pubblici risultava, infatti, limitato al solo stipendio tabellare, atteso che la nuova indennità di qualificazione professionale, pur nella considerazione degli elementi di specificità che caratterizzano l'ente, raggiungeva un valore significativamente superiore a quello relativo agli analoghi istituti previsti per il personale pubblico.

L'istituzione, per la prima volta, del fondo unico di amministrazione, avvenuta con l'ipotesi esaminata dalla Corte, ha di fatto reso inapplicabili - per la difficoltà ad effettuare significativi raffronti con il precedente assetto retributivo - le norme volte a limitare l'ammontare delle fonti di finanziamento dei trattamenti accessori.

La Corte ha, infine, escluso la possibilità di una riassegnazione al predetto fondo unico degli importi relativi alle indennità di qualificazione professionale al momento della cessazione dal servizio dei beneficiari, in quanto tali emolumenti non erano stati all'origine finanziati con risorse proprie del fondo medesimo, all'epoca, come detto, non presente nella contabilità del CNIPA.

L'ipotesi di accordo relativa al comparto scuola, siglata in attuazione dell'art. 9, comma 17, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106) ha presentato carattere peculiare ed atipico: per la prima volta, nell'assetto delle relazioni sindacali del settore pubblico, è stata prevista una fattispecie per taluni aspetti assimilabile ai cosiddetti contratti di solidarietà praticati in periodi di crisi aziendale per il settore privato.

Si trattava, nella specie, di reperire risorse per l'attuazione di un piano straordinario triennale di immissione in ruolo di personale docente, educativo ed amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), per gli anni 2011-2013, attraverso un percorso negoziale di revisione della tempistica necessaria alla maturazione degli incrementi stipendiali connessi con l'anzianità di servizio.

In sede di certificazione la Corte (delibera n. 43 del 2011) osservava che la stima delle economie, derivanti dal contratto, pur attendibile e prudentiale, scontava un elevato grado di approssimazione, per la mancanza di informazioni complete ed attendibili sulle caratteristiche del personale da inquadrare nelle nuove fasce retributive.

La stima, ad avviso della Corte era, dunque, da considerare di larga massima, in quanto eccessivamente influenzata da presunzioni sulla distribuzione del personale per anzianità e per qualifica, informazioni, queste ultime, fondamentali anche per una puntuale verifica dei futuri oneri derivanti dalle progressioni stipendiali da attribuire al personale da stabilizzare (circa 30.000 unità).

Per un approfondimento della vicenda sopradescritta, si rinvia alle considerazioni svolte nel capitolo sesto della presente relazione.

L'ultimo contratto esaminato dalle Sezioni riunite ha avuto ad oggetto la materia delle prerogative sindacali ed in particolare le modalità per il recupero dei permessi retribuiti per la partecipazione agli organi direttivi statutari delle organizzazioni sindacali fruiti, negli anni antecedenti il 2011, in eccedenza rispetto alle previsioni contrattuali.

Il fenomeno della sovra fruizione di prerogative sindacali è risultato, in effetti, a consuntivo, particolarmente rilevante fino a tutto il 2010, in relazione alle modalità di rilevazione dei dati che non consentivano una immediata conoscenza del monte ore ancora disponibile. Gli stessi prospetti riepilogativi su base annuale venivano trasmessi in ritardo alle organizzazioni sindacali che, spesso, ne contestavano l'attendibilità, avviando un frequente contenzioso con le singole amministrazioni.

Quanto sopra ha reso difficile la compensazione delle ore fruiti in eccedenza nell'esercizio immediatamente successivo a quello di riferimento. Solo a partire dal mese di aprile 2010 il sistema informativo è stato implementato, con particolare

riferimento alla possibilità, per le organizzazioni sindacali, di fruire di una consultazione immediata *on line* dei dati relativi al numero di permessi fruiti. Ciò dovrebbe assicurare il monitoraggio in tempo reale, già al momento delle singole richieste, del livello di fruizione dei singoli istituti sindacali e la conseguente diminuzione delle eccedenze.

Come risulta dalla Relazione sugli esiti del monitoraggio sulla fruizione dei distacchi e permessi sindacali, presentata al Parlamento nel mese di giugno 2011 dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, le eccedenze nella fruizione delle prerogative sindacali, relativamente all'anno 2010, riguardano un totale generale di alcune migliaia di ore a fronte di circa 700 mila ore relative al triennio precedente. Qualora il *trend* dovesse essere confermato anche per il 2011, si tratterebbe, dunque, di un fenomeno in via di normalizzazione.

Il contratto esaminato e certificato dalla Corte prevede la rateizzazione, nei tre anni successivi al 2011, delle ore fruiti in eccedenza nel quinquennio antecedente, con la salvaguardia di un dimensionamento minimo dell'entità delle prerogative finalizzato all'espletamento dei compiti essenziali per la funzionalità delle singole organizzazioni sindacali.

Al di là del contenuto dello specifico contratto, volto a risolvere una delicata problematica auspicabilmente transitoria, la Corte ritiene utile, sulla base della prima dettagliata relazione trasmessa dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione ai sensi dell'art. 12 della legge 4 marzo 2009, n. 15, l'effettuazione di un riepilogo dei dati relativi all'entità delle prerogative sindacali fruiti nel corso del 2010 e del relativo costo a carico dell'erario.

Gli enti che hanno adempiuto allo specifico obbligo di trasmettere i dati sono 8.875 su un totale di 12.776. Tali enti raggruppano 2,3 milioni di dipendenti a fronte di un totale di 3,1 milioni (75,6 per cento).

Con riferimento dunque ai soli enti che hanno trasmesso i dati:

- il numero totale di giornate di distacco sindacale è stato pari, nel 2010, a 821.439, corrispondenti all'assenza dal servizio per un intero anno di 2.251 dipendenti;

- le giornate fruiti per permessi cumulati sono state 142.619, corrispondenti all'assenza dal servizio per un intero anno di 391 dipendenti;

- i giorni di assenza dal servizio relativi a permessi retribuiti per lo svolgimento di incarichi presso le R.S.U. sono stati 177.048, corrispondenti all'assenza dal servizio per un anno lavorativo di 805 dipendenti;

- 45.870 sono stati, infine, i giorni non lavorati a causa della partecipazione a riunioni di organismi direttivi statutari, corrispondenti all'assenza dal servizio per un anno lavorativo di 208 dipendenti.

In totale, dunque, la fruizione delle prerogative sindacali ha determinato, nel 2010, un costo equivalente all'assenza dal servizio per un anno di 3.655 unità (pari ad un dipendente ogni 550 in servizio). Applicando a tale dato il costo medio di un dipendente pubblico, pari a 31.000 euro, l'onere a carico dell'erario può essere stimato in 113,2 milioni.

Ipotizzando il medesimo livello di fruizione di prerogative presso il restante 25 per cento degli enti inadempienti, il costo totale si approssima alla cifra di 151 milioni al netto degli oneri riflessi.

Il quadro va completato con i dati relativi alle aspettative ed ai permessi non retribuiti.

Le prime hanno evidenziato un livello di fruizione equivalente all'assenza dal servizio di 458 dipendenti per un anno, mentre i permessi non retribuiti (1.451 giornate lavorative) risultano equivalenti all'assenza di ulteriori 7 dipendenti.

Merita di essere segnalata la vicenda relativa al contratto collettivo nazionale per i dipendenti del comparto unico regionale Friuli Venezia Giulia relativamente al biennio economico 2008- 2009.

Con deliberazione n. 234 del 14 dicembre 2011, la Sezione regionale competente non certificava l'ipotesi originariamente trasmessa in quanto gli oneri contrattuali, come quantificati nella relazione tecnica dell'A.RE.Ra.n. e verificati dal competente nucleo tecnico, superavano il parametro economico posto dalla specifica normativa regionale. Inoltre, l'art. 7 prevedeva procedure per l'inquadramento dei dipendenti in categorie superiori non rispettose del principio costituzionale dell'obbligatoria effettuazione di un pubblico concorso in quanto la mobilità verticale deve essere assimilata alle ipotesi di nuova assunzione di personale.

Nel riproporre l'ipotesi di accordo per il controllo, la norma da ultimo citata non veniva riprodotta mentre, per quanto attiene alle quantificazione degli oneri, la successiva legge finanziaria per la Regione Friuli Venezia Giulia relativa all'esercizio 2012 aveva, nel frattempo, precisato, tra l'altro, come il precedente tetto di spesa non teneva conto della estensione dell'applicazione del contratto anche a nuovi enti, consentendo, in tal modo, di superare i rilievi formulati.

In relazione a quanto sopra la Sezione, nel certificare la nuova ipotesi, sottolineava, peraltro (delibera n. 26 del 2012), la necessità di operare un'analitica ricognizione degli enti pubblici che applicano al proprio personale dipendente il contratto del comparto unico, indipendentemente da una previsione legislativa in tal senso, non solo al fine di poter valutare l'effettivo impatto economico finanziario sulla finanza pubblica regionale derivante dalla stipula dei nuovi contratti regionali di lavoro, ma anche al fine di valutare ed eventualmente eliminare talune apparenti incongruenze desumibili dalle risultanze del conto annuale riferito al comparto della Regione Friuli Venezia Giulia.

Non risulta, viceversa, riproposta per la certificazione la preintesa relativa al triennio economico 2010-2012, non certificata dalla Sezione regionale (delibera n. 235 del 2012), che ha ritenuto applicabile anche alla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia il disposto dell'art. 9, comma 17, del decreto-legge n. 78 del 2010, che sospende la contrattazione collettiva nei confronti di tutti i comparti di contrattazione del settore pubblico per il predetto triennio.

CAPITOLO SECONDO

LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEL QUADRO TENDENZIALE 2011-2014: ANALISI E CONFRONTI

1. Programmazione e consuntivo - 2. Spesa per redditi e crescita economica - 3. Andamento delle retribuzioni nel pubblico impiego - 4. Pubblico impiego in Italia e in Europa: un'analisi comparativa - 5. La produttività del personale pubblico

1. Programmazione e consuntivo

Le misure di contenimento della spesa di personale, commentate nel capitolo primo, hanno avuto quale effetto, una diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente, registrata dall'ISTAT nel documento diffuso il 2 marzo 2012. Il valore della predetta variabile viene indicato in 170,052 miliardi, con un andamento per la prima volta in significativa diminuzione dall'avvio della cosiddetta seconda privatizzazione del pubblico impiego (-1,2% rispetto all'anno precedente).

Il consuntivo ISTAT rivede al ribasso l'andamento della spesa per redditi rispetto alle ultime previsioni governative, contenute nella relazione di dicembre 2011, che stimavano una diminuzione pari alla metà di quella registrata dall'ISTAT (-0,6%).

Si riporta, come di consueto, una *tabella* esplicativa della differenza fra i valori stimati nei documenti di programmazione ed i consuntivi ISTAT in merito all'andamento della spesa per redditi che evidenzia come, a partire dal 2008, le previsioni sono risultate costantemente sovrastimate, con scostamenti anche rilevanti rispetto alle previsioni effettuate nel Documento di economia e finanza 2011 (DEF) (*tabella 1 e figura 1*).

La stima dell'ISTAT per il 2011 tiene conto del blocco della contrattazione collettiva, del limite alla crescita dei trattamenti individuali, delle altre misure di contenimento della spesa, di un andamento del *turnover* che evidenzia un calo dello 0,4% del personale in servizio.

In particolare, il limite alla crescita dei fondi unici di amministrazione ha, di fatto, azzerato il cosiddetto slittamento salariale, cioè la crescita inerziale delle retribuzioni per effetto di quanto disposto in contrattazione integrativa.

Va segnalato, infine, che l'esercizio 2010 era stato ancora interessato, in termini di cassa, dagli effetti dei rinnovi degli accordi del personale in regime di diritto pubblico (prefetti e vigili del fuoco) che avevano comportato una, sia pur modesta, erogazione di emolumenti arretrati.

Il DEF 2012, partendo dal predetto consuntivo dell'ISTAT, stima un quadro tendenziale a legislazione vigente che vede un ulteriore calo della spesa per redditi

da lavoro dipendente nel triennio 2012-2014, con valori pari, rispettivamente, allo 0,6%, 0,5% e 0,1%.

Relativamente al 2014, la previsione sconta l'ipotesi di mantenimento del blocco delle dinamiche retributive, attraverso l'emanazione dei regolamenti previsti nell'art. 16, comma 1, del decreto-legge n. 98 del 2011. La decisione in merito all'adozione e al contenuto dei citati regolamenti è subordinata, in realtà, al permanere delle esigenze di contenimento della spesa, in relazione all'evoluzione del quadro macroeconomico, e ad una valutazione degli effetti delle misure contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010, al momento stimati superiori alle previsioni.

L'evoluzione dell'andamento della spesa per redditi appare coerente con gli effetti del decreto-legge n. 78 del 2010, delle due manovre correttive estive e delle misure contenute nella legge di stabilità per il 2012. Sino a tutto il 2013 perdurano gli effetti di risparmio derivanti dall'emanazione del decreto-legge n. 112 del 2008, con particolare riferimento al personale della scuola. Le stime governative ipotizzano ancora, a fini prudenziali, il verificarsi di slittamenti salariali che, peraltro, dovrebbero essere estremamente contenuti in relazione al rigoroso quadro di misure volte a cristallizzare ai valori del 2010 il trattamento ordinariamente spettante ai dipendenti.

Per il 2015, per effetto del venir meno delle misure di contenimento previste dal decreto-legge n. 78 del 2010, il Documento di economia e finanza ipotizza una lieve ripresa della dinamica retributiva, stimando un incremento dello 0,5%.

Il quadro a politiche invariate prevede, per il predetto anno, il riavvio della contrattazione collettiva nazionale, stimando un ulteriore incremento nella spesa per redditi dell'1,1%¹.

Alla luce dell'andamento sopra descritto, viene previsto un progressivo miglioramento del rapporto tra spesa per redditi e prodotto interno lordo, sino a giungere sotto il 10% nel 2015. A fronte, infatti, della evidenziata diminuzione della spesa di personale, il quadro macroeconomico tendenziale vede una ripresa del *PIL* a partire dal 2013.

¹ Il valore è stimato integrando il dato relativo all'esercizio 2014 con una percentuale pari al differenziale tra i tassi di variazione a legislazione vigente con i tassi medi della spesa per redditi calcolati su un periodo sufficientemente lungo, così da neutralizzare le politiche congiunturali.

Tabella 1

Periodi previsionali dei DPEF/DFP (2011/13)/DEF (2011/14)/Relazione 4/12/2011(2011/14)

milioni di euro

Anno	Consuntivi ISTAT ⁽¹⁾	2000/03	2001/04	2002/06	2003/06	2004/07	2005/08	2006/09	2007/11	2008/11	2009/13	2010/13	2011/13	2011/14	2011/14
1998	115,7														
1999	118,9	116,5													
2000	124,3	120,0	120,0												
2001	131,6	123,5	122,9	127,7											
2002	137,6	126,9	124,5	129,3	135,4										
2003	144,7	130,1	125,3	130,4	139,4	140,6									
2004	149,9	126,4	131,5	141,7	142,1	152,7									
2005	156,5	133,0	144,3	145,1	155,8	157,8									
2006	163,2	134,6	146,7	148,0	159,4	154,5	162,5								
2007	164,0	151,1	162,9	156,2	161,2	164,5									
2008	169,7	167,0	158,8	164,0	172,7	174,5									
2009	171,1	161,6	168,0	174,6	177,8	175,2									
2010	172,1	171,2	177,2	179,5	175,9	175,0	171,9								
2011	170,1	174,1	180,5	181,4	177,5	173,9	171,1	171,1							
2012									184,1	179,8	174,1	170,7	170,6		
2013									187,1	182,1	174,7	170,8	170,5		
2014													172,2	170,6	
Previsione/Consuntivo ⁽²⁾		-3,4%	-6,7%	-6,1%	-3,7%	-5,2%	-0,5%	-5,4%	-1,7%	1,8%	3,9%	2,2%	1,7%	0,6%	
differenza (in mln) tra consuntivo ISTAT e previsione DPEF/DFP/DEF		4,27	8,78	8,35	5,36	7,74	0,74	8,77	2,75	-3,01	-6,74	-3,81	-2,88	-1,04	
															1,7% media

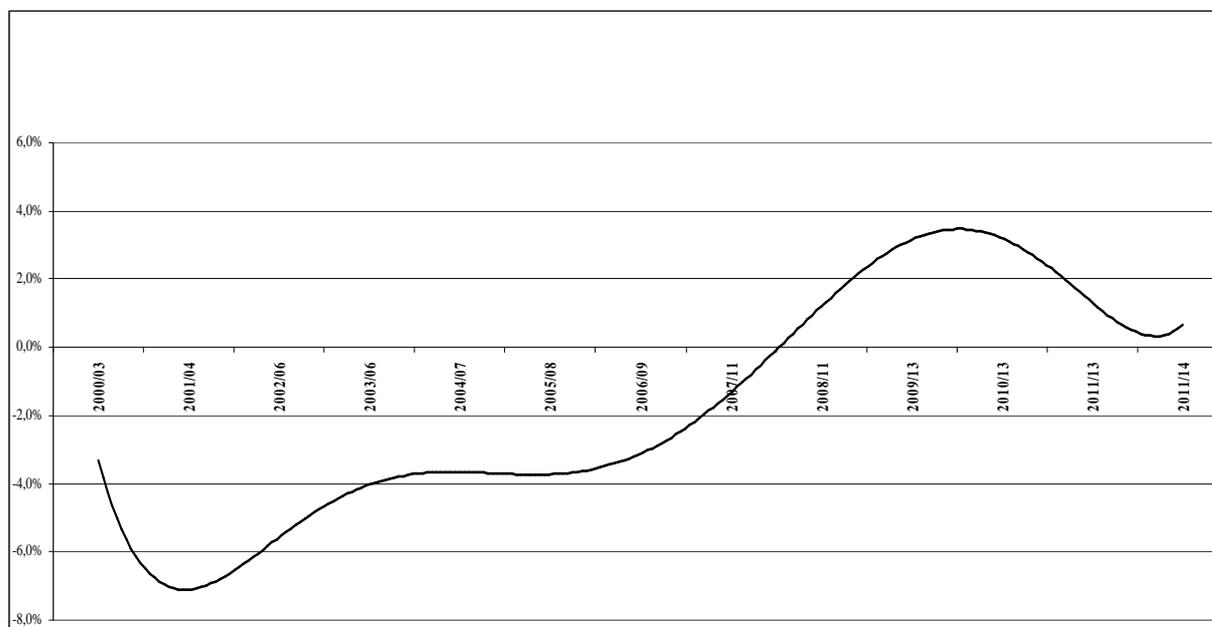
Nota: I numeri nei riquadri riproducono il dato di consuntivo stimato in ciascun DPEF/DFP/DEF relativamente all'esercizio precedente (preconsuntivo). I numeri in grassetto riproducono invece le previsioni, fatte in ciascun DPEF, relativamente al primo esercizio di riferimento del DPEF/DFP/DEF stesso.

(1) Dati di consuntivo come risultanti diffusi dall'ISTAT '02 marzo 2012 PIL e indebitamento PA (tav.18).

(2) Tasso di scostamento tra la previsione effettuata da ciascun DPEF/DFP/DEF per il primo degli anni di riferimento ed il dato consuntivo, relativo al medesimo anno, ISTAT '02 marzo 2012 PIL e indebitamento PA (tav.18).

Figura 1

Scostamento percentuale della previsione del primo anno DPEF/DFP/DEF dal consuntivo ISTAT



Fonte: elaborazione Cortei dei conti su dati ISTAT, DPEF, DFP e DEF.

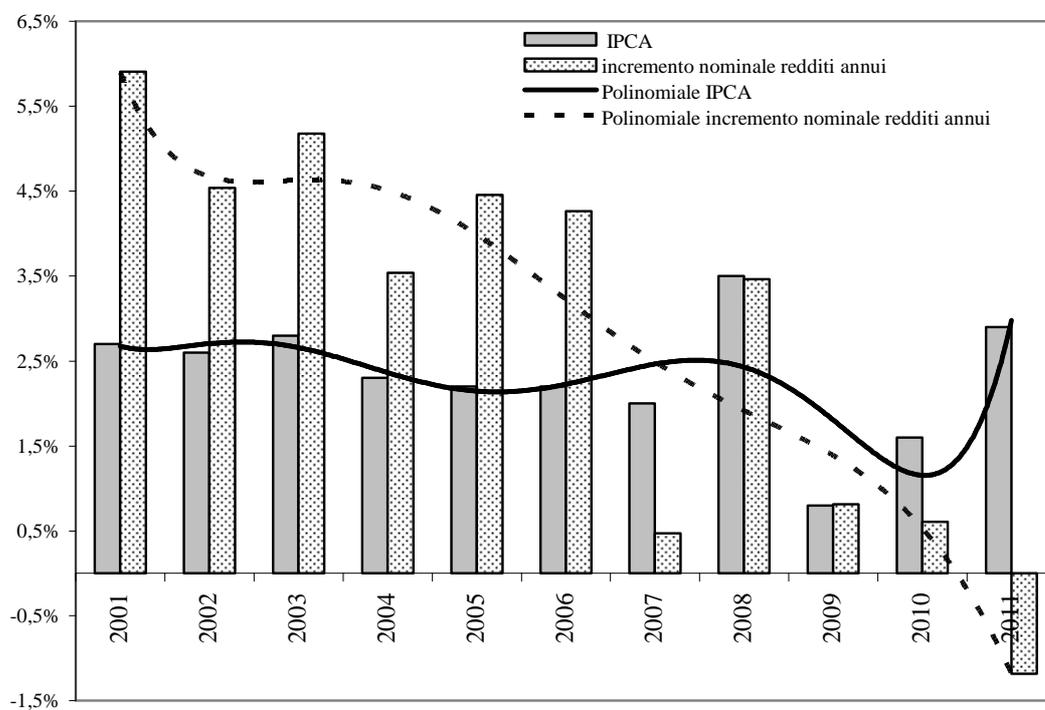
2. Spesa per redditi e crescita economica

A conferma di quanto già segnalato nella precedente relazione, la *figura 2* aggiorna l'andamento, sino al 2011, della spesa per redditi da lavoro dipendente² raffrontata con le variazioni dell'indice di rilevazione dell'inflazione IPCA³.

Nel 2011 la spesa per redditi da lavoro dipendente risulta, come detto, in diminuzione dell'1,2%, mentre si registra una decisa ripresa inflazionistica, che si attesta intorno al 3%, con evidente impatto negativo sul potere di acquisto delle retribuzioni.

Figura 2

Variazioni della spesa per redditi da lavoro dipendente e dell'indice IPCA dal 2001



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

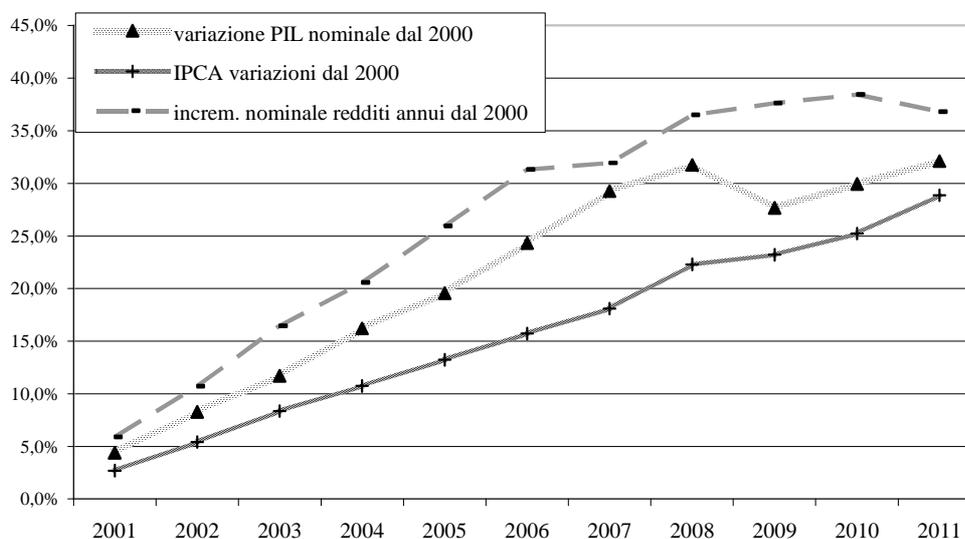
La successiva *figura 3* (evoluzione cumulata delle medesime grandezze), evidenzia come, a partire dal 2008, sia in corso un restringimento della forbice che separa la crescita della spesa per redditi da quella dell'indice IPCA, segno di un marcato ridimensionamento finanziario della prima.

² ISTAT, indice dei prezzi al consumo diffuso il 22 febbraio 2012; "PIL e indebitamento AP" del 2 marzo 2012.

³ Indice dei prezzi al consumo armonizzato per i paesi dell'UE.

Figura 3

Variazioni delle grandezze nominali
(PIL, redditi da lavoro, IPCA) rispetto al 2000



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

La tendenza al riavvicinamento tra redditi da lavoro dipendente e prodotto interno lordo è più evidente prendendo in considerazione gli andamenti reali delle grandezze (figura 4⁴).

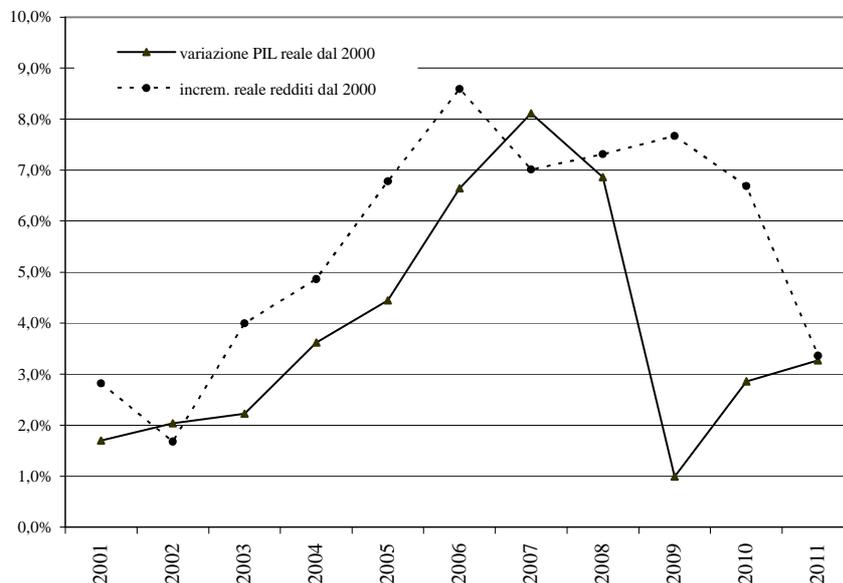
I dati concernenti il 2011 evidenziano una rilevante riduzione del divario che separa le due variabili⁵, particolarmente evidente nel 2009 a causa della crisi sofferta a partire dal 2008. Il riavvicinamento è determinato da una successiva crescita del *PIL* nominale e reale per il 2011, mentre la spesa per redditi reale prosegue negativamente nel suo *trend* a partire dal 2009.

⁴ Le grandezze prese a riferimento nella figura sono il *PIL reale* (al netto della componente inflattiva contenuta nel *PIL nominale*) e la spesa per redditi da lavoro dipendente in valore reale. Per ottenere quest'ultima variabile, poiché le spese per redditi da lavoro dipendente costituiscono una parte della spesa per consumi finali della PA, è stato utilizzato il deflatore dei consumi nazionali. Tale scelta è stata realizzata sia per l'omogeneità dei dati da deflazionare (consumi), sia in virtù dell'ipotesi che la componente prezzo incorporata nei redditi da lavoro dipendente derivi soprattutto dall'esigenza, da parte dei lavoratori, di mantenere il potere di acquisto nel presente (tenendo bene in considerazione le informazioni sull'inflazione provenienti dal passato) e dalle aspettative di conservazione del medesimo livello di consumo anche nel futuro. Pertanto i consumi e i loro processi inflattivi influenzano le richieste di incremento dei redditi da parte dei lavoratori dipendenti.

⁵ Tale andamento deriva essenzialmente dal *trend* negativo del *PIL* reale nel predetto periodo, che ha visto un calo dell'1,2% nel 2008, del 5,5% nel 2009 e ne è indicata una lieve ripresa (1,8%) nel 2010 subito frenata nel 2011 ad un modesto 0,4%, preludio quest'ultimo di una stima negativa per il corrente anno; il *PIL* nominale evidenzia una crescita dell'1,9% nel 2011 (ampiamente ridimensionata in termini reali dal valore del relativo deflatore pari a circa 1,3%) fonte ISTAT, Conti economici trimestrali del 12 marzo 2012 e Euro-zone economic outlook del 3 aprile 2012.

Figura 4

Variazione reale PIL e redditi reali dal 2001



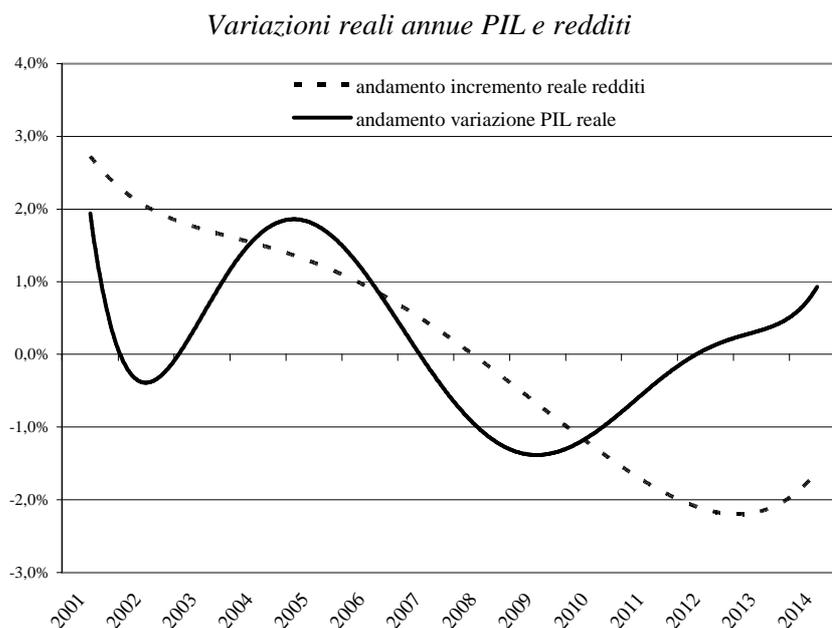
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

La lieve ripresa del *PIL* nel 2010 viene decisamente ridimensionata dalla modesta crescita del 2011 (*figura 5*), e dall'inizio negativo del 2012, per il quale è prevista dal Governo una chiusura recessiva (-1,2%)⁶ di poco inferiore alla stima Eurostat per l'Italia e decisamente meno critica se in relazione a quanto previsto dal Fondo Monetario Internazionale⁷.

⁶ DEF 2012.

⁷ Eurostat, "Real GDP growth rate" aggiornato al 13 marzo 2012, -1,3% per l'Italia nel 2012; Fondo monetario internazionale, World Economic Outlook di aprile 2012, -1,9% per l'Italia nel 2012.

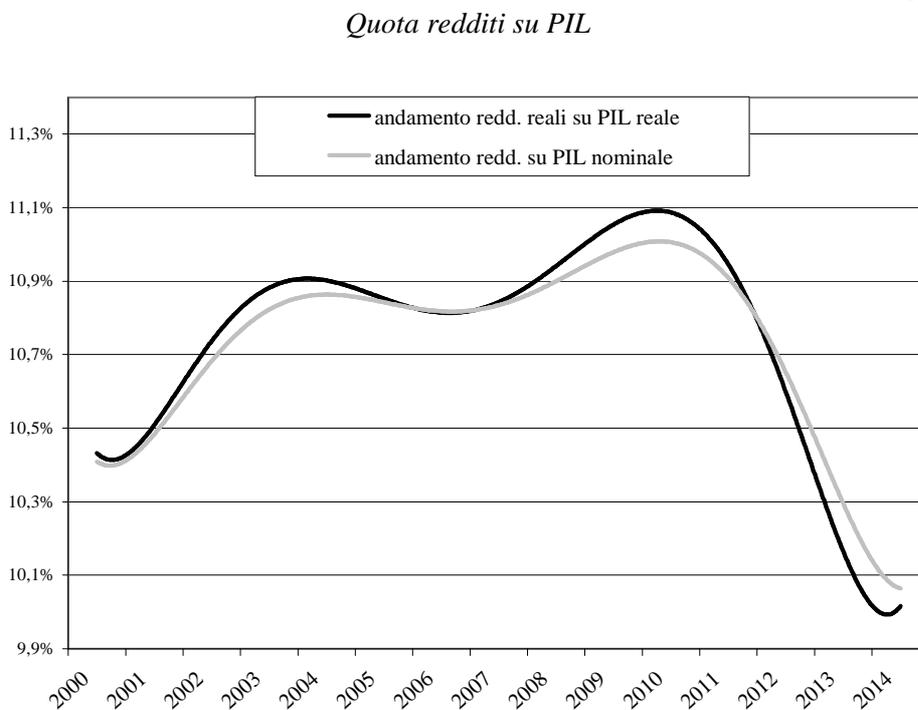
Figura 5



Il rapporto tra spesa per redditi da lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e *PIL* conferma nel 2011 il calo già registrato nel 2010 (*figura 6*).

Il rapporto spesa per redditi/*PIL* risulta, nel 2011, pari al 10,8%, per giungere, al termine del periodo di stima, sino al 10%, risultato inferiore al valore minimo registrato nell'ultimo decennio (10,5% nel 2001).

Figura 6

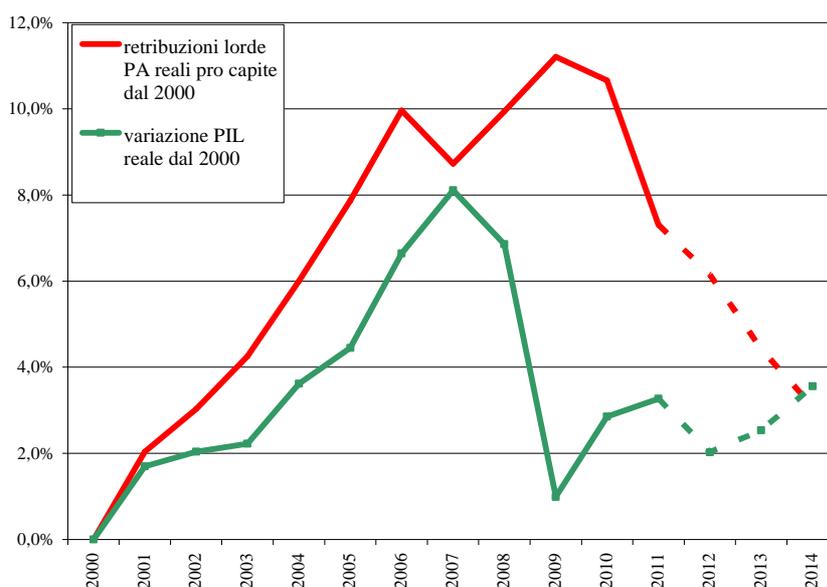


3. Andamento delle retribuzioni nel pubblico impiego

La *figura 7* evidenzia l'andamento delle retribuzioni lorde reali⁸ pro capite dei pubblici dipendenti dal 2000 al 2014⁹. Risalta la crescita avvenuta nella prima parte del periodo, sino al 2006, in linea con quella del PIL, ed un calo dei redditi reali nel 2007¹⁰ preludio di una caduta, dal 2009 in avanti, sempre più marcata per tornare nel 2014 a valori analoghi a quelli del 2002.

Figura 7

Andamento delle retribuzioni lorde reali pro capite dal 2000 al 2014



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT, Relazione al Parlamento del 4 dicembre 2011 e DEF 2012.

Il confronto con il settore privato (*figura 7-bis*), evidenzia un progressivo calo del divario rispetto alle retribuzioni contrattuali dei comparti pubblici.

Tale divario, nel 2011, è divenuto un terzo del valore registrato nel 2005.

La forte decelerazione della crescita delle retribuzioni contrattuali dei comparti pubblici è ancor più evidente nel raffronto con i dati contrattuali depurati della componente inflattiva.

Similmente alle retribuzioni lorde reali *pro capite* della precedente *figura 7*, anche le retribuzioni contrattuali confermano la forte discesa reale dal 2009, a differenza del settore privato che registra comunque una crescita, seppur modesta, rispetto al 2005 (*figura 7-bis*).

⁸ Identificato qui dall'andamento del rapporto tra retribuzioni lorde e deflatore consumi nazionali, in riferimento al 2000. Fonte: ISTAT sino al 2011 e DEF 2012 per gli ultimi tre anni.

⁹ Per gli anni 20012-2014 si è ipotizzata una diminuzione media di personale pari al valore registrato nel 2011 (0,4%).

¹⁰ In tale anno si è verificata congiuntamente una moderata crescita della spesa per redditi a fronte di una ripresa del fenomeno inflattivo.

Figura 7-bis

Andamento delle retribuzioni contrattuali
Comparti pubblici e settore privato

valori in euro

	2005	2006	2007	2008 ^(a)	2009 ^(b)	2010 ^(c)	2011 ^(d)
Totale settore privato ^{(e) (f)}	22.574	23.178	23.704	24.463	25.086	25.699	26.190
Comparti CCNL	24.363	24.669	25.718	25.904	26.713	26.827	26.881
Crescita settore privato		2,7%	2,3%	3,2%	2,5%	2,4%	1,9%
Crescita comparti		1,3%	4,3%	0,7%	3,1%	0,4%	0,2%
Differenziale comparti/privati	7,9%	6,4%	8,5%	5,9%	6,5%	4,4%	2,6%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT, Retribuzioni contrattuali annue di competenza per dipendente a tempo pieno: impiegati e quadri, elaborati il 31 agosto 2011.

^(a) Valori provvisori. Grado di copertura pari al 97,3% dei dipendenti osservati.

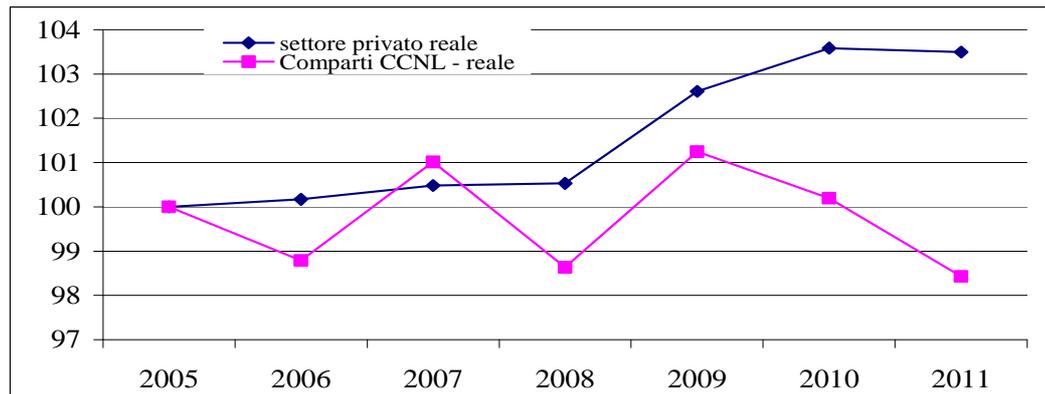
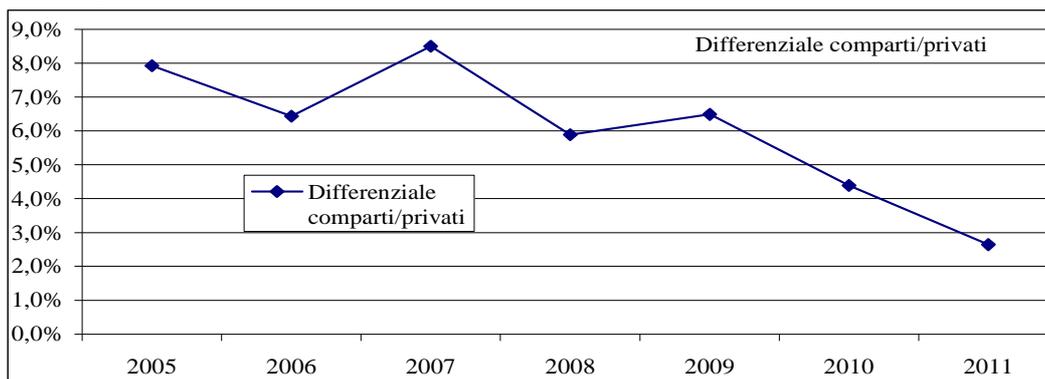
^(b) Valori provvisori. Grado di copertura pari al 96,9% dei dipendenti osservati.

^(c) Valori provvisori. Grado di copertura pari al 71,9% dei dipendenti osservati.

^(d) Valori provvisori. Grado di copertura pari al 68,6% dei dipendenti osservati.

^(e) Esclusa Università dall'istruzione privata.

^(f) Escluso personale medico dalle case di cura ed istituti privati.



4. Pubblico impiego in Italia e in Europa: un'analisi comparativa

La crisi finanziaria ed economica iniziata nel 2009 ha indotto pressochè tutti i paesi europei ad avviare una serie di provvedimenti volti ad introdurre riforme strutturali e ad adottare severe misure per ridurre il debito pubblico e la spesa pubblica, con interventi restrittivi in materia di pubblico impiego.

In Italia, come dettagliatamente ricostruito nel capitolo primo, il percorso iniziato con il decreto-legge n. 78 del 2010 è proseguito con le due manovre estive per il 2011: il decreto-legge n. 98 del 2011 e il decreto-legge n. 138 del 2011, la legge di stabilità per il 2012 e il cosiddetto decreto “salva Italia” (legge 22 dicembre 2011, n. 214).

Negli altri paesi europei si è assistito ad un processo analogo di adozione di misure di contenimento del costo del lavoro pubblico (ad esempio in Grecia e in Spagna).

Per un più dettagliato esame dei predetti provvedimenti si rinvia alla relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico.

In tale contesto la Corte ritiene utile aggiornare al 2010 i dati relativi all'andamento della spesa per lavoro dipendente nei principali paesi appartenenti all'Unione europea (tabella 2)¹¹.

Tabella 2

Spesa complessiva per le retribuzioni del settore pubblico in alcuni paesi europei

(in milioni di euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgio	30.326	32.532	33.833	34.661	36.422	37.859	39.324	41.640	43.256	44.512
Germania	171.770	175.050	176.690	177.040	176.750	177.200	178.230	182.330	189.710	194.540
Irlanda	9.818	11.272	12.559	13.666	15.703	17.272	18.933	20.243	19.586	18.388
Grecia	15.180	17.308	18.641	21.345	22.384	23.334	25.464	27.921	30.969	27.536
Spagna	68.728	72.889	78.691	84.595	90.948	98.261	107.835	118.514	125.710	124.781
Francia	198.149	207.378	214.510	219.564	227.008	233.213	240.876	246.979	254.315	259.428
Italia	131.647	137.621	144.749	149.866	156.542	163.220	164.067	169.666	171.050	172.085
Paesi Bassi	42.820	45.599	48.040	48.909	49.543	50.216	52.273	54.691	57.670	59.088
Portogallo	18.449	19.737	19.360	20.125	21.312	20.812	20.473	20.677	21.295	21.093
Regno Unito	165.509	176.025	175.549	194.476	207.081	219.065	224.679	198.007	182.175	193.888

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat. Per l'Italia, dal 2008 al 2010, fonte ISTAT: PIL ed indebitamento PA del 02/03/2011.

A fronte di una tendenza costante alla crescita, seppure con ritmi differenziati, per quasi tutti i paesi fino al 2009, nel 2010 si assiste ad una contrazione della specifica voce di spesa nei paesi maggiormente colpiti dalla crisi: -11% in Grecia, -6% in Irlanda e -1% in Portogallo. Dal confronto tra i quattro paesi economicamente e demograficamente più significativi si riscontra un decremento dello 0,7% per la Spagna, ma un incremento per gli altri tre: del 6,4%; nel Regno Unito¹², del 2,5% in Germania e del 2,0% in Francia. In Italia nel 2010 le

¹¹ “Compensation of employes” (CE) è il termine statistico usato nei conti nazionali a livello internazionale. Indica la spesa sostenuta per le retribuzioni dei dipendenti pubblici.

¹² I dati relativi al Regno Unito, espressi anche essi in euro per motivi di comparazione, evidenziano nel 2008 e nel 2009 una diminuzione in seguito all'indebolimento progressivo della valuta inglese

retribuzioni registrano ancora un lieve aumento pari allo 0,6%, con un calo significativo nel 2001 (-1,2%), primo anno di applicazione delle misure contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010.

Il quadro tendenziale (*tabella 3*), per il biennio 2012-2013, dell'andamento dei redditi da lavoro dipendente, elaborato nel novembre 2011 dalla Commissione europea¹³, che per l'Italia riporta valori in linea con le previsioni indicate dal Governo nel Documento di economia e finanza (DEF) 2012, mostra una marcata flessione, soprattutto nel 2012, per i paesi maggiormente colpiti dalla crisi (in Grecia -10,3%, in Portogallo -16,8%, in Irlanda -4,6%) in conseguenza delle misure restrittive sul pubblico impiego adottate.

Tabella 3

Quadro tendenziale dei redditi da lavoro dipendente nei paesi europei

(in milioni di euro)

	2011	2012	2013
Belgio	45.852	47.590	49.227
Germania	198.431	202.400	205.440
Irlanda	18.016	17.466	17.179
Grecia	25.300	22.300	22.700
Spagna	123.163	123.099	123.034
Francia	264.432	268.214	272.056
Italia	170.282	169.196	168.413
Paesi Bassi	58.806	59.481	60.332
Portogallo	19.860	16.930	16.529
Regno Unito	192.995	194.645	196.592

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea, "Forecast autumn 2011".

Un aggiornamento al 2010 del rapporto fra spesa per redditi da lavoro dipendente e popolazione residente evidenzia per l'Italia, nel triennio 2008-2010, un valore stabile e in linea con la media dell'Europa.

rispetto all'euro. Considerando la spesa per i dipendenti della PA, espressa in sterline inglesi, si riscontra un incremento, nel 2010, del 2,5%.

¹³ European Commission, "Autumn Forecasts 2011", novembre 2011.

Tabella 4

Rapporto tra spesa per redditi da lavoro dipendente e popolazione residente: triennio 2008-2010

(in euro)

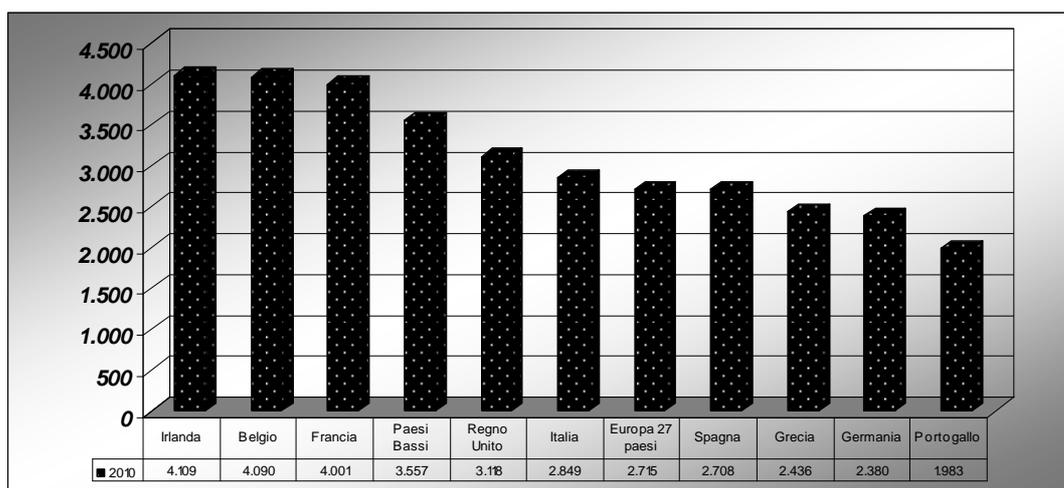
	2008	2009	2010
Europa 27 paesi	2.649	2.656	2.715
Belgio	3.889	4.009	4.090
Germania	2.220	2.317	2.380
Irlanda	4.556	4.384	4.109
Grecia	2.485	2.745	2.436
Spagna	2.599	2.737	2.708
Francia	3.851	3.943	4.001
Italia	2.836	2.841	2.849
Paesi Bassi	3.327	3.490	3.557
Portogallo	1.947	2.003	1.983
Regno Unito	3.225	2.948	3.118

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.

Come si evince dal *grafico 1*, il cittadino italiano, per il finanziamento dei dipendenti della PA, ha speso nel 2010 più di quello tedesco, all'incirca quanto il cittadino spagnolo, ma decisamente meno rispetto al cittadino belga, francese o olandese.

Grafico 1

Rapporto tra spesa per redditi da lavoro dipendente e popolazione residente nel 2010



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.

Sotto il profilo economico-finanziario risulta utile il rapporto fra l'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente del personale pubblico e il prodotto interno lordo. Dalla *tabella 5* emerge per tutti i paesi una contrazione per effetto delle misure restrittive in materia di pubblico impiego adottate. Si rileva una

sostanziale stabilità, rispetto al 2009, per Francia, Belgio e Spagna, mentre una riduzione marcata si riscontra nei paesi maggiormente colpiti dalla crisi economico-finanziaria: -1,3 punti in Grecia e circa mezzo punto in Irlanda e in Portogallo.

Tabella 5

Redditi da lavoro (in percentuale del PIL)

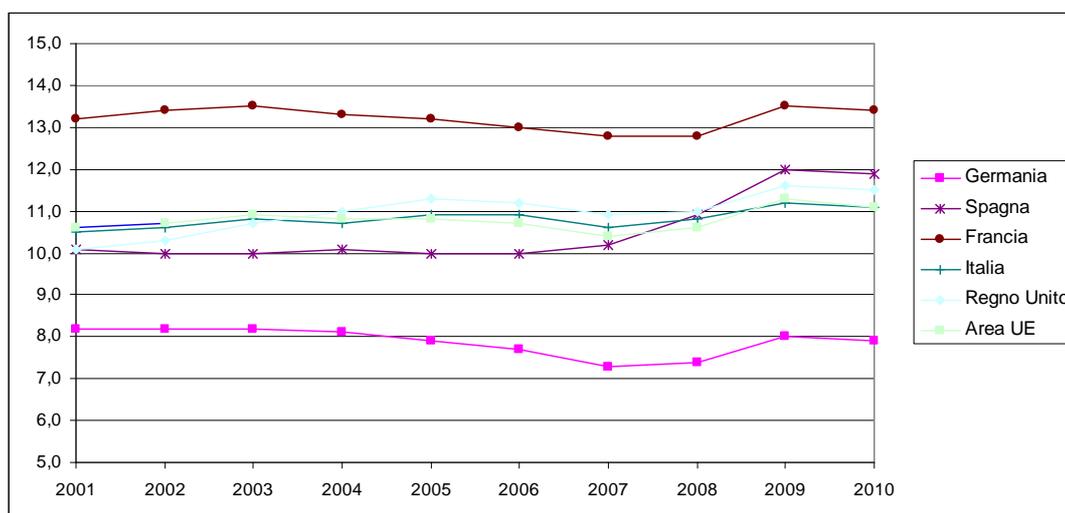
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgio	11,7	12,1	12,3	11,9	12,0	11,9	11,7	12,0	12,7	12,6
Germania	8,2	8,2	8,2	8,1	7,9	7,7	7,3	7,4	8,0	7,9
Irlanda	8,3	8,6	8,9	9,1	9,6	9,7	10,0	11,2	12,2	11,8
Grecia	10,4	11,1	10,8	11,5	11,6	11,2	11,4	12,0	13,4	12,1
Spagna	10,1	10,0	10,0	10,1	10,0	10,0	10,2	10,9	12,0	11,9
Francia	13,2	13,4	13,5	13,3	13,2	13,0	12,8	12,8	13,5	13,4
Italia	10,5	10,6	10,8	10,7	10,9	10,9	10,6	10,8	11,2	11,1
Paesi Bassi	9,6	9,8	10,1	10,0	9,6	9,3	9,1	9,2	10,1	10,0
Portogallo	13,7	14,0	13,5	13,5	13,8	12,9	12,1	12,0	12,6	12,2
Regno Unito	10,1	10,3	10,7	11,0	11,3	11,2	10,9	11,0	11,6	11,5
Area UE	10,6	10,7	10,9	10,8	10,8	10,7	10,4	10,6	11,3	11,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.

Il nostro Paese ha fatto registrare una diminuzione del rapporto redditi da lavoro dipendente/PIL di un punto decimale, allineando il valore alla media europea (grafico 2).

Grafico 2

Redditi da lavoro dipendente in % del PIL



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.

Il rapporto fra la spesa per redditi da lavoro dipendente e la spesa corrente delle PA (tabella 6), conferma per l'Italia il valore del 2009, all'interno di un costante percorso di riduzione del costo del lavoro pubblico avviato a partire dal

2006. Riduzione, peraltro, riscontrabile anche per la media europea (a 27 paesi), il cui rapporto è passato da 24,3% del 2009 a 24,0 per cento del 2010.

Flessioni importanti si riscontrano in Irlanda (riduzione di un punto e mezzo), in Grecia (contrazione di 1,4 punti), e in Portogallo (poco meno di un punto percentuale).

Tabella 6

Quota della spesa per redditi da lavoro sul totale della spesa corrente

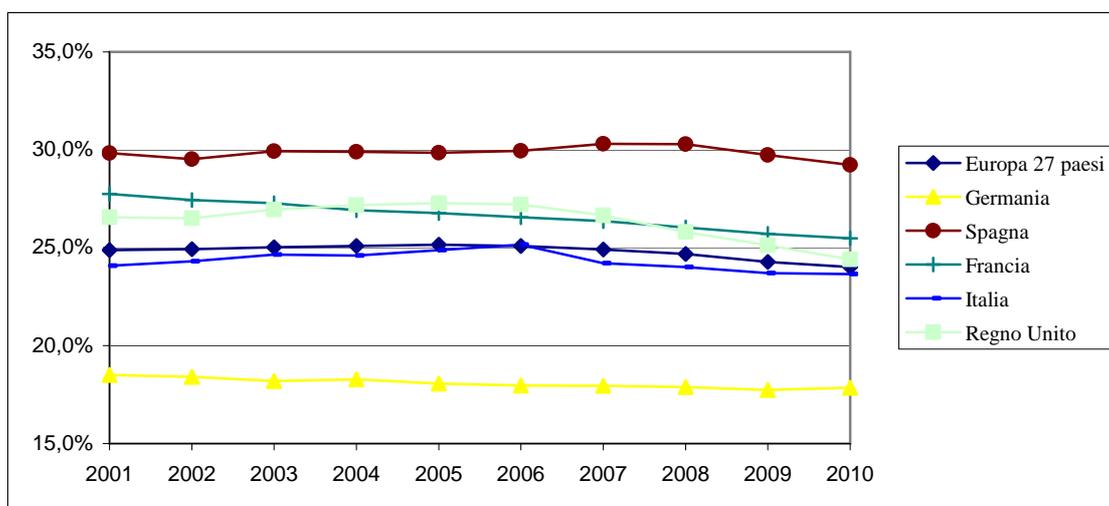
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Europa 27 paesi	24,9%	24,9%	25,0%	25,1%	25,1%	25,1%	24,9%	24,7%	24,3%	24,0%
Belgio	25,1%	25,7%	25,6%	25,4%	25,6%	25,8%	25,7%	25,5%	25,2%	25,1%
Germania	18,5%	18,4%	18,2%	18,3%	18,1%	18,0%	18,0%	17,9%	17,7%	17,8%
Irlanda	30,0%	30,3%	31,1%	31,2%	32,7%	32,7%	32,1%	31,5%	29,6%	28,1%
Grecia	26,2%	27,8%	27,6%	29,2%	28,8%	27,6%	26,8%	26,7%	27,5%	26,1%
Spagna	29,8%	29,5%	29,9%	29,9%	29,8%	30,0%	30,3%	30,3%	29,7%	29,2%
Francia	27,7%	27,4%	27,3%	26,9%	26,8%	26,6%	26,4%	26,0%	25,7%	25,5%
Italia	24,1%	24,3%	24,7%	24,6%	24,9%	25,2%	24,2%	23,7%	23,4%	23,2%
Paesi Bassi	23,2%	23,3%	23,5%	23,4%	23,4%	22,0%	21,9%	21,8%	21,8%	21,6%
Portogallo	36,7%	36,7%	34,1%	33,5%	33,2%	31,4%	29,5%	28,8%	27,6%	26,7%
Regno Unito	26,6%	26,5%	26,9%	27,2%	27,3%	27,2%	26,6%	25,8%	25,1%	24,4%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.

Rispetto ai paesi principali (grafico 3) l'Italia si colloca in una posizione centrale che vede agli estremi rispettivamente la Germania, con un rapporto, nel 2010, del 17,8 % e la Spagna, con un valore, nell'ultimo anno, del 29,2 per cento.

Grafico 3

Quota dei redditi da lavoro dipendente sul totale della spesa corrente



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.

La Corte ritiene utile effettuare un ulteriore raffronto, a livello europeo, concernente la dinamica quantitativa dei dipendenti pubblici nel decennio 2001-2010 e il loro peso sul totale della popolazione residente e sul numero degli occupati.

Tabella 7

Evoluzione della consistenza dei dipendenti pubblici nei paesi europei

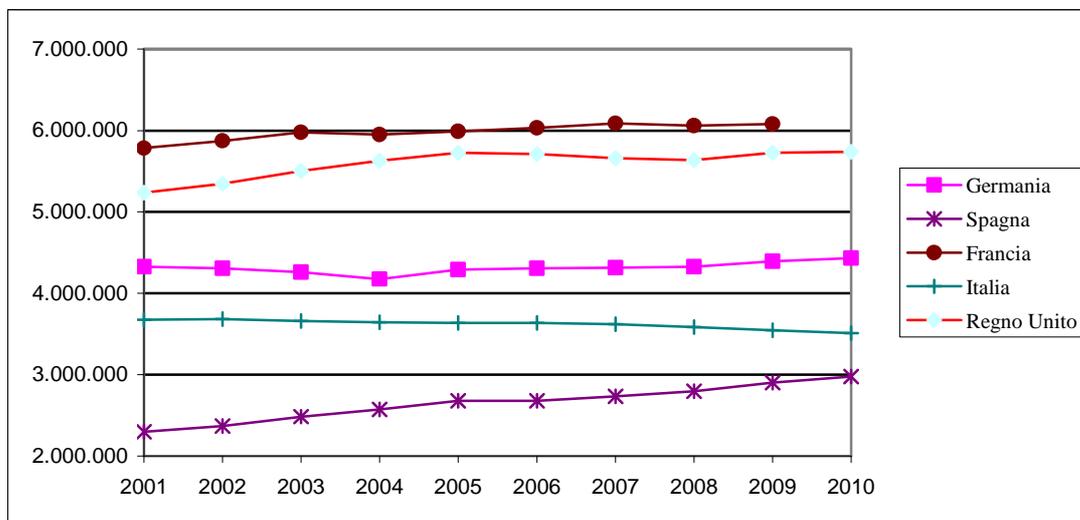
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU 10 paesi	24.406.200	24.752.200	25.021.400	25.151.500	25.415.200	25.585.700	25.672.300	25.664.900	n.d	n.d
Belgio	745.800	767.700	770.000	783.100	796.200	803.100	810.300	821.200	834.100	841.200
Germania	4.327.000	4.307.000	4.262.000	4.175.000	4.294.000	4.308.000	4.316.000	4.327.000	4.394.000	4.434.000
Irlanda	274.500	288.300	291.200	298.100	303.800	314.700	326.800	331.600	363.300	359.900
Grecia	301.200	308.800	318.000	355.900	347.400	380.100	400.800	392.300	n.d	n.d
Spagna	2.295.800	2.369.500	2.486.000	2.576.200	2.680.500	2.681.400	2.735.700	2.799.100	2.903.200	2.976.200
Francia	5.784.000	5.874.000	5.977.000	5.950.000	5.991.000	6.033.000	6.088.000	6.061.000	6.081.000	n.d
Italia	3.673.100	3.681.700	3.658.400	3.642.000	3.635.500	3.635.900	3.618.300	3.586.300	3.547.200	3.511.200
Paesi Bassi	1.046.800	1.068.600	1.071.100	1.051.600	1.047.600	1.044.500	1.058.800	1.061.900	1.079.100	n.d
Portogallo	721.000	739.600	687.700	693.600	695.200	676.000	658.600	648.500	n.d	n.d
Regno Unito	5.237.000	5.347.000	5.500.000	5.626.000	5.724.000	5.709.000	5.659.000	5.636.000	5.725.000	5.735.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OCSE. Per la Francia, dal 2006 al 2009, Rapport Annuel – Fonction Publique – INSEE.

I dati riportati nella *tabella 7* evidenziano andamenti differenziati: per alcuni paesi si riscontrano tassi di crescita, nel periodo considerato, vicino al 30% (31,1% l'Irlanda, 30,2% la Grecia e 29,6% la Spagna); altri paesi mostrano incrementi vicini al 10% (Regno Unito 9,5% e Belgio 12,8%); un altro gruppo di paesi mostra un *trend* crescente ma contenuto (in Francia del 5,1%, in Germania del 2,5%, nei Paesi Bassi dell'1,4%). L'Italia, insieme al Portogallo, risulta l'unico paese in cui, nei dieci anni considerati, il numero dei dipendenti pubblici si è ridotto con una diminuzione del 4,4% (da 3.673.000 nel 2001 a 3.511.200 nel 2010).

Grafico 4

Andamento del numero dei dipendenti pubblici nei principali paesi europei



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OCSE. Per la Francia, dal 2006 al 2009, Rapport Annuel – Fonction Publique – INSEE.

Analizzando le variazioni annuali, come riportate nella *tabella 8*, del numero dei dipendenti pubblici, si evidenzia che la riduzione, relativamente all'Italia, si è concentrata nel periodo 2007-2010, con una flessione di 124.700 unità, pari al 3,4%. Nel medesimo quadriennio in Germania si è registrato un aumento del 3%. Nel Regno Unito la flessione dello 0,5% si pone a fronte di incrementi consistenti verificatisi nel periodo precedente, così come in Francia. In controtendenza la Spagna, con un incremento dell'11% nell'ultimo quadriennio.

Tabella 8

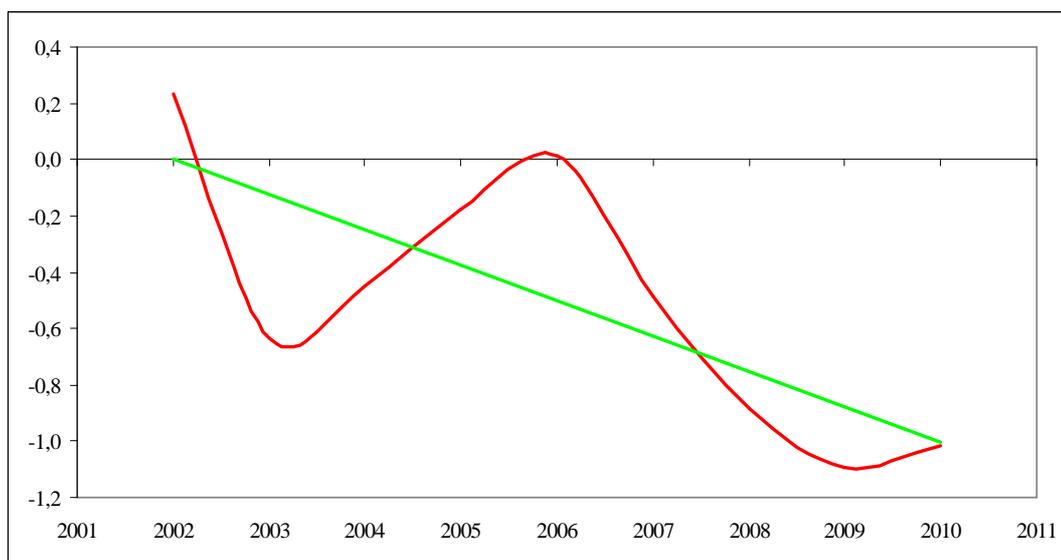
Tasso di variazione rispetto all'anno precedente del numero dei dipendenti pubblici nei principali paesi europei

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Germania	-0,5	-1,0	-2,0	2,9	0,3	0,2	0,3	1,5	0,9
Spagna	3,2	4,9	3,6	4,0	0,0	2,0	2,3	3,7	2,5
Francia	1,6	1,8	-0,5	0,7	0,7	0,9	-0,4	0,3	
Italia	0,2	-0,6	-0,4	-0,2	0,0	-0,5	-0,9	-1,1	-1,0
Regno Unito	2,1	2,9	2,3	1,7	-0,3	-0,9	-0,4	1,6	0,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OCSE. Per la Francia, dal 2006 al 2009, Rapport Annuel – Fonction Publique – INSEE.

Grafico 5

Tasso di variazione del numero dei dipendenti pubblici dal 2002 al 2010



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OCSE.

La *tabella 9* evidenzia l'evoluzione del rapporto fra pubblici dipendenti e popolazione residente, da un lato, e totale degli occupati, dall'altro.

Nel 2001 in Italia ogni 100 abitanti si avevano 6,4 dipendenti pubblici, contro un valore di 5,3 in Germania e di 5,7 in Spagna. Nel Regno Unito, nel 2001, ogni 100 abitanti, i pubblici dipendenti erano 8,9 mentre la Francia risultava il Paese con il valore più elevato (9,5). Nel 2010 il rapporto si è ridotto per l'Italia (5,8 dipendenti pubblici ogni 100 abitanti), è aumentato in Spagna (6,5) e nel Regno Unito (9,2), mentre è sostanzialmente rimasto invariato in Francia (9,4) e in Germania (5,4).

L'indicatore relativo al rapporto fra pubblici dipendenti e numero degli occupati risulta notevolmente diminuito, in Italia, nel decennio considerato passando da 16,1 a 14,4. Quanto sopra in controtendenza rispetto alla maggior parte degli altri paesi: in Spagna, nel 2010, ogni 100 occupati 16 lavorano nel pubblico impiego (a fronte di una percentuale del 13,6 nel 2001), in Irlanda si è passati da un valore di 15,7 ad un valore di 19,5 mentre in Grecia da quasi 7 dipendenti pubblici ogni cento occupati a 8,1. Sostanzialmente immutata la situazione in Germania e Francia mentre si registra una leggera flessione nel Regno Unito (da 18,9 a 18,2 dipendenti pubblici ogni 100 occupati). Si tratta di indicatori che, presumibilmente, dovrebbero assumere valori inferiori già a partire dal 2011 per effetto delle misure restrittive in materia di pubblico impiego.

Tabella 9

Rapporto del numero dei dipendenti pubblici sulla popolazione residente e tasso di incidenza del pubblico impiego sul totale degli occupati, anni 2001 e 2010

	Numero dipendenti pubblici ogni 100 cittadini residenti		Numero dipendenti pubblici ogni 100 occupati	
	2001	2010	2001	2010
Belgio	7,3	7,8	17,6	18,4
Germania	5,3	5,4	11,0	10,9
Irlanda	7,2	8,1	15,7	19,5
Grecia	2,8	3,5 ⁽¹⁾	6,9	8,1 ⁽¹⁾
Spagna	5,7	6,5	13,6	15,9
Francia	9,5	9,4 ⁽²⁾	22,5	22,8 ⁽²⁾
Italia	6,4	5,8	16,1	14,4
Paesi Bassi	6,5	6,5 ⁽²⁾	12,7	12,6 ⁽²⁾
Portogallo	7,0	8,1 ⁽¹⁾	14,1	12,5 ⁽¹⁾
Regno Unito	8,9	9,2	18,9	19,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OCSE e Eurostat.

⁽¹⁾ Dato al 2008.

⁽²⁾ Dato al 2009.

In definitiva, l'analisi comparativa effettuata, evidenzia, per l'Italia, valori non dissimili da quelli degli altri grandi paesi europei (ad eccezione della Germania), con parametri particolarmente virtuosi per alcuni rapporti. In particolare, negli ultimi quattro anni, il numero dei dipendenti pubblici ha subito una decisa riduzione evidenziata anche dall'andamento dei dipendenti pubblici sul totale degli occupati.

Si tratta, peraltro, di considerazioni che non tengono conto né della qualità ed efficienza dei servizi prestati dalle varie amministrazioni ai cittadini - aspetti questi ultimi difficilmente misurabili ai fini di una valutazione comparativa - né della struttura organizzativa e delle tradizioni amministrative dei differenti paesi, né della diversa composizione dell'occupazione nel settore pubblico.

Occorre, inoltre, tener conto dell'entità del ricorso all'esternalizzazione dei servizi pubblici attraverso la costituzione di società partecipate, non tutte ricomprese nell'aggregato pubbliche amministrazioni.

5. La produttività del personale pubblico

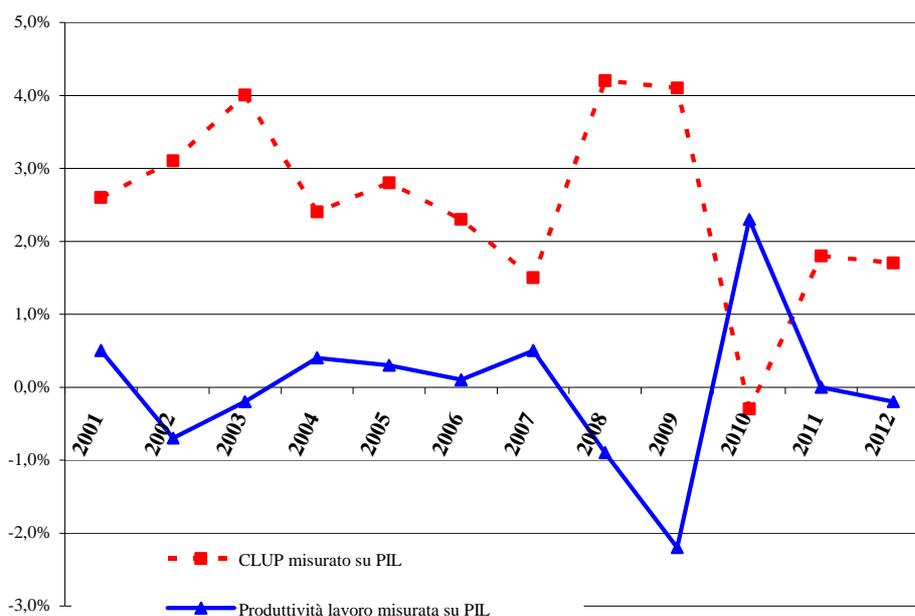
La figura 8¹⁴ evidenzia l'andamento, sino al 2012, della produttività e del costo del lavoro per unità di prodotto (*CLUP*)¹⁵, misurati secondo i valori indicati nel recente DEF 2012 e nella relazione del Governo al Parlamento del 4 dicembre 2011.

Dopo una parentesi positiva registrata nel 2010, la produttività riprende un *trend* negativo, in linea con le stime dell'andamento del prodotto interno lordo.

Conseguentemente, il *CLUP* si rivela in crescita a partire dal 2011.

Figura 8

Produttività e *CLUP* misurati su PIL



Fonte: DPEF, RPP per il periodo 2001-2008.

Dal 2009 al 2012 Relazione governativa al Parlamento del 4 dicembre 2011 e DEF 2012.

In un contesto caratterizzato dalla perdita di competitività del sistema Italia, preoccupanti segnali riguardano la produttività del settore pubblico.

L'analisi comparativa, effettuata nel paragrafo precedente, ha evidenziato come, in confronto con gli altri paesi europei, il vero *gap* dell'Italia non sia tanto da ricercare nell'eccessivo numero dei dipendenti pubblici o nell'andamento della spesa di personale, rispetto alle principali variabili macroeconomiche di riferimento, ma debba, piuttosto, essere indagato con altri strumenti, che rendano manifesta l'efficacia e l'efficienza, quanto più oggettivamente rilevabili, del settore pubblico e i riflessi che la produttività delle pubbliche amministrazioni apporta e, migliorando, potrebbe apportare al recupero di competitività complessiva del Paese.

¹⁴ I dati estrapolati dai diversi documenti hanno come riferimento i valori relativi al secondo anno precedente al primo di programmazione, poiché ritenuti, come dato consuntivo, di maggiore attendibilità. I documenti presi in considerazione sono i DPEF dal 2003-2006 al 2009-2013, la RPP 2010-2012 e, per gli anni 2009 e 2010, quest'ultimo come preconsuntivo, il Documento di economia e finanza 2011-2014 del 13 aprile 2011, la Relazione governativa al Parlamento del 4 dicembre 2011 e il DEF 2012.

¹⁵ Il *CLUP* rappresenta il costo totale (salari, stipendi e *benefit*) di un'unità del fattore produttivo lavoro per ogni unità di prodotto.

L'approccio finanziario alla materia del pubblico impiego ha, di fatto, determinato il rinvio, da un lato, delle norme più significative in materia di valutazione del merito individuale e dell'impegno dei dipendenti contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 e, dall'altro, del nuovo modello di contrattazione, maggiormente orientato ad una effettiva correlazione tra l'erogazione di trattamenti accessori e il recupero di efficienza delle amministrazioni.

In relazione al blocco della dinamica salariale imposto dall'emergenza finanziaria fino al 2014, l'erogazione di incentivi ai dipendenti, a fronte di un complesso e non ancora definito sistema di valutazione, risulta limitato all'utilizzo delle somme derivanti da ulteriori economie sulle spese di personale di modesta entità e, al momento, di incerta realizzazione.

Sotto altro profilo, i reiterati tagli lineari agli organici hanno obbligato ed obbligano le amministrazioni ad una defaticante, costosa, continua attività di revisione degli assetti organizzativi che impedisce il consolidamento di procedure, competenze e professionalità specifiche, con negativi riflessi sulla quantità e qualità dei servizi erogati.

Le misure di riduzione di personale necessitano, inoltre, di essere accompagnate dall'attuazione di un'effettiva mobilità del personale tra i diversi comparti e tra i diversi enti, tale da rimodulare la consistenza dei dipendenti sulla base del reale fabbisogno di attività amministrativa.

Superata la fase di emergenza finanziaria occorre, allora, riavviare politiche di personale finalizzate ad una riforma strutturale dei trattamenti accessori e ad una stabile definizione di assetti organizzativi correlati ai fabbisogni di attività e di servizi, alla quale segua una coerente distribuzione del personale nei diversi settori e sul territorio, anche attraverso l'attivazione di percorsi di mobilità.

Un effettivo recupero di produttività delle amministrazioni non può, peraltro, prescindere da una ripresa degli investimenti in nuove tecnologie e da conseguenti, mirati percorsi di formazione e riqualificazione del personale.

In relazione a quanto sopra, suscita perplessità il contenuto della recente intesa di maggio 2012 fra il Governo, le Regioni, le Province, i Comuni e le organizzazioni sindacali. La materia relativa alla valorizzazione e incentivazione del personale viene, infatti, nuovamente demandata alla contrattazione collettiva, azzerando il percorso delineato dal d.lgs. n. 150 del 2009. Il rischio è quello che, in mancanza di un quadro ordinamentale che preveda il rafforzamento della posizione datoriale delle amministrazioni, possano permanere le criticità che hanno caratterizzato sinora l'andamento della contrattazione collettiva che ha finito per privilegiare una distribuzione indifferenziata dei trattamenti accessori al di fuori di criteri realmente selettivi e premiali.

PARTE SECONDA

CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E COSTO DEL PERSONALE PUBBLICO NEL 2010

CAPITOLO TERZO

CONSIDERAZIONI GENERALI E PREMESSA METODOLOGICA

1. Il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato: la strada percorsa e le prospettive future - 2. Consistenza, composizione e costo del personale pubblico: analisi aggregata

1. Il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato: la strada percorsa e le prospettive future

L'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001 (che ha recepito il testo dell'originario art. 65 del d.lgs. n. 29 del 1993) collega in modo diretto la Relazione sul costo del lavoro pubblico, che la Corte trasmette con cadenza annuale al Parlamento, con le rilevazioni dei dati sulla consistenza del personale pubblico e sulla spesa per retribuzioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico (IGOP), destinati a confluire nel conto annuale delle pubbliche amministrazioni.

A quasi 20 anni dall'avvio delle prime rilevazioni della Ragioneria generale, appare opportuno un momento di riflessione sulle potenzialità e sulle prospettive di sviluppo di uno strumento informativo indispensabile per l'elaborazione delle politiche di personale, per la programmazione della relativa spesa e per la verifica, a consuntivo, dell'efficacia delle diverse misure.

Si tratta di una rilevazione censuaria che riguarda tutti gli enti destinatari delle norme contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001 che ha ad oggetto la dinamica quantitativa dei pubblici dipendenti, la loro collocazione nelle diverse posizioni organizzative e classi stipendiali, le caratteristiche demografiche e la distribuzione sul territorio oltre, ovviamente, alle informazioni analitiche sull'andamento delle diverse voci retributive che confluiscono nell'aggregato costo del lavoro.

Dopo una difficile fase di avvio, in relazione alla complessità del compito demandato alla Ragioneria, per l'epoca innovativo ed ambizioso, e la necessità di creare presso i singoli enti una adeguata rete di professionalità e di supporti informatici, il conto annuale ha evidenziato progressivi, costanti miglioramenti sotto il profilo della completezza, della qualità e dell'attendibilità dei dati e della tempestività nella diffusione.

Le informazioni, dopo una prima fase di invio cartaceo, sono ora inserite direttamente dai responsabili dei singoli enti su specifici supporti informatici. Sono stati implementati i controlli automatizzati, volti ad evitare squadrature ed

incongruenze, anche attraverso la verifica incrociata dei dati presenti nelle diverse tabelle, è diminuito, fino a divenire quasi ininfluenza, il numero degli enti inadempienti, è stato ampliato, in relazione all'evoluzione della normativa e all'esigenza di monitorare particolari fenomeni, il numero delle aree tematiche in cui i dati sono raggruppati, è migliorata l'accessibilità del documento e resa più agevole l'esportazione delle informazioni consentita ad alcuni utenti privilegiati per ulteriori elaborazioni.

A partire dagli ultimi due esercizi finanziari, le operazioni di rilevazione vengono, di fatto, concluse entro tre mesi dal termine previsto legislativamente per la chiusura delle procedure di invio (30 maggio dell'esercizio successivo a quello di riferimento).

A fronte di quanto sopra permangono, peraltro, alcune criticità di fondo del sistema.

L'art. 60 dell'originario d.lgs. n. 29 del 1993 collegava strettamente l'innovativa attività di rilevazione analitica e censuaria dei dati all'avvio di un ambizioso progetto di integrazione di tutti i sistemi informativi in uso alle pubbliche amministrazioni deputati alla rilevazione della consistenza e del trattamento economico spettante ai dipendenti. Previsione, quest'ultima, ancora lungi dall'essere attuata.

Se, nell'immediato futuro, l'introduzione del cedolino unico, peraltro non ancora del tutto a regime, lascia ipotizzare una progressiva piena centralizzazione dei pagamenti di tutti gli emolumenti corrisposti nell'anno opportunamente codificati - con conseguente possibilità di ottenere informazioni da un'unica banca dati - è al momento difficilmente immaginabile l'utilizzo di una analoga procedura sul versante della gestione amministrativa del personale, tale da permettere scambi automatici e rapidi di flussi informativi sulla consistenza, sull'inquadramento e sulle altre variabili demografiche dei dipendenti.

Ne consegue che l'operazione di acquisizione dei dati presenta tuttora forti elementi di complessità e utilizza canali diversi. Solo in alcuni casi si verifica una piena integrazione del sistema informativo utilizzato dalla Ragioneria generale dello Stato (SICO) con i sistemi fornitori, mentre in altri casi la rilevazione avviene attraverso l'invio alle amministrazioni di un cosiddetto *kit excel* (la cui adozione ha, comunque, consentito di semplificare le procedure di immissione dei dati); viceversa, appare in via di definitivo superamento la procedura di acquisizione tramite sistema FTP, cioè attraverso il ricorso a società specializzate (*software house*) esterne all'amministrazione.

L'utilizzo di diversi sistemi contabili presso alcuni comparti di personale (come ad esempio il servizio sanitario nazionale) rende, inoltre, ancora necessaria l'adozione di opportune metodiche di riconciliazione.

Anche nelle ipotesi di utilizzo cedolino unico non sembra, al momento, superabile un necessario momento di verifica e di integrazione dei dati da parte delle amministrazioni interessate, sia per garantire il principio della responsabilità della provenienza delle informazioni, sia in quanto numerosi emolumenti sono ancora erogati direttamente dagli enti.

La tempistica risulta, inoltre, ancora negativamente condizionata dal termine legislativamente previsto per la conclusione delle procedure di immissione, parametrato sulla data prevista per la presentazione dei bilanci consuntivi degli enti

non statali, prima della quale i dati di spesa disponibili hanno carattere di incompletezza e provvisorietà.

Proseguendo lungo la strada percorsa, tenendo conto dell'esperienza maturata, dell'accrescimento delle professionalità coinvolte nella rilevazione e dell'evoluzione dei sistemi informativi, va, comunque, mantenuta alta l'attenzione verso ulteriori possibilità di miglioramento della tempistica e della qualità delle rilevazioni.

La stessa Corte, del resto, è sempre stata impegnata direttamente nel suggerire, nell'ambito di un consolidato rapporto di collaborazione con la Ragioneria generale, proposte specifiche di miglioramento, nella prospettiva di poter ulteriormente anticipare i tempi della propria relazione al Parlamento e di riferire sull'andamento del costo del lavoro entro l'anno successivo a quello delle rilevazioni.

Nato quale strumento privilegiato di rilevazione dei dati per la programmazione delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva nell'ambito della privatizzazione del pubblico impiego, il conto annuale rappresenta, oggi, il presupposto necessario per il successo di manovre finanziarie di più ampio respiro, all'interno delle quali il contenimento della spesa di personale assume un peso progressivamente rilevante. Sotto altro profilo, l'avvio di una effettiva politica di revisione della spesa attraverso il miglioramento, la razionalizzazione e l'accorpamento degli apparati amministrativi, non può prescindere da una conoscenza dettagliata ed analitica della composizione dei dipendenti e dei diversi assetti retributivi.

Non si può, infine, far a meno di sottolineare come l'art. 17, comma 7, della legge n. 196 del 2009, detti regole particolarmente rigorose per quantificare gli effetti finanziari di interventi legislativi concernenti la spesa di personale, prevedendo la redazione di un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. La relazione tecnica relativa ai singoli provvedimenti legislativi deve, inoltre, contenere i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili, per valutare gli effetti indiretti e le possibilità di rivendicazioni emulative da parte di altre categorie di dipendenti.

E', dunque, nella consapevolezza dell'importanza delle finalità sopradescritte e dei sottesi interessi che la Corte ritiene, in questa sede, di sollecitare la riflessione su taluni specifici interventi di necessaria manutenzione e completamento del sistema.

Come meglio dettagliato nel corso della presente relazione, i più recenti interventi normativi in materia di contenimento della spesa di personale hanno avuto come destinatari tutte le pubbliche amministrazioni ricomprese nell'aggregato di contabilità nazionale. Al fine di valutare l'attendibilità delle quantificazioni e l'effettivo conseguimento degli obiettivi finanziari, va valutata l'utilità e la fattibilità di un'estensione delle rilevazioni della Ragioneria generale dello Stato anche nei confronti di quelle amministrazioni destinatarie dei citati interventi, ma non ricomprese tra quelle indicate nell'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2011, quantomeno con riferimento ai dati principali riguardanti la consistenza numerica,

la composizione dei dipendenti e l'andamento della spesa per retribuzioni. In ogni caso, sotto il profilo della necessaria coerenza delle informazioni, si rivelerebbe di notevole utilità la redazione di un prospetto di riconciliazione tra le rilevazioni della Ragioneria generale dello Stato e quelle dell'ISTAT, nell'ottica di una integrazione e completamento di documenti che utilizzano diversi criteri contabili e metodologici, entrambi utili, a diverso fine, per la rilevazione dei dati sul personale pubblico e dell'andamento del costo del lavoro.

Dovrebbe, poi, essere implementata e proseguita l'attività, avviata sinora in via sperimentale ed episodica, relativa alla verifica della coerenza fra i dati di spesa riportati nel conto annuale e le risultanze dei bilanci delle amministrazioni, tramite appositi schemi di raccordo da utilizzare quali strumenti utili all'attività dei revisori dei conti e degli Uffici centrali di bilancio.

Più in dettaglio, con riferimento al personale della scuola, il conto annuale dovrebbe, in prosieguo, acquisire informazioni dettagliate sulla classe stipendiale di appartenenza e sulla data di maturazione di quella successiva, elementi indispensabili per valutare, nel medio-lungo periodo, la possibile dinamica retributiva e la spesa riferita al principale comparto di contrattazione pubblica per numerosità dei dipendenti.

Sotto il profilo metodologico, va affrontata la tematica relativa alle modalità di evidenziazione della corresponsione di arretrati a valere sui trattamenti accessori, e, in particolare, dei conguagli della retribuzione di risultato dei dirigenti, l'anno successivo al periodo di maturazione. Si tratta, infatti, a differenza degli arretrati corrisposti per la ritardata stipula dei contratti collettivi, di elementi retributivi non *una tantum* ma fissi e continuativi, la cui esclusione dal monte salari rischia di sottostimare l'effettivo valore della retribuzione media degli interessati.

L'ARAN, nell'ultimo rapporto trimestrale, ha evidenziato come tale voce, per il personale non dirigente ammonti a circa 300 euro, mentre importi di entità maggiore riguardano, come detto, la retribuzione di risultato dei dirigenti per la quale elevato è il valore dei conguagli disposti nell'esercizio successivo utilizzando le economie realizzate nel precedente anno.

Sempre sotto il profilo del metodo di aggregazione dei dati, particolari criticità hanno, da sempre, riguardato quelle amministrazioni che, come la Presidenza del Consiglio dei ministri, utilizzano in modo strutturale un elevato numero di personale proveniente da altre amministrazioni attraverso diversi istituti giuridici (comando, distacco, avvalimento, fuori ruolo, ecc.), dando atto a flussi finanziari con gli enti di appartenenza di difficile ricostruzione ed evidenziazione anche per l'esistenza di differenti specifiche regole per il pagamento degli emolumenti accessori spettanti agli interessati.

Un'ulteriore utile rilevazione, finalizzata al controllo della regolare costituzione dei fondi unici di amministrazione e al rispetto dei vincoli di crescita, dovrebbe riguardare la tracciabilità dei flussi di risorse tra i fondi unici stessi e gli ordinari capitoli di bilancio degli enti ai quali è imputato il pagamento dello stipendio comprensivo della maggiorazione derivante dall'avvenuto collocamento in posizioni economiche superiori.

La rilevazione dei dati concernenti l'andamento della contrattazione integrativa, e le successive elaborazioni, scontano il disordinato andamento temporale degli accordi, spesso frammentati in una pluralità di momenti di

negoziante variamente denominati e, soprattutto, la non omogenea modalità di contabilizzazione delle risorse presenti nei fondi unici.

Utali elementi per un miglioramento delle rilevazioni dovrebbero, peraltro, derivare dalla predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 40 del d.lgs. n. 150 del 2009, di univoci schemi di riferimento per la predisposizione della relazione tecnica ai contratti integrativi.

2. Consistenza, composizione e costo del personale pubblico: analisi aggregata

Il quadro d'insieme della consistenza e della spesa del personale, desunto dai dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, evidenzia, al 31 dicembre 2010, una diminuzione del numero dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni¹ (3.458.857; -1,9% rispetto al 2009) cui corrisponde, per la prima volta, una coerente flessione del costo del personale (152,2 miliardi a fronte dei 154,5 miliardi del 2009 (-1,5% rispetto al 2009) in un contesto caratterizzato dalla sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2012.

Con riferimento all'andamento della consistenza numerica dei dipendenti, un confronto con l'esercizio 2001 - pur scontando la diversa composizione dei comparti di contrattazione, l'incompletezza dei dati concernenti le Regioni a statuto speciale e la rilevanza che nel 2001 rivestiva il personale delle forze armate in servizio di leva - evidenzia una riduzione del complesso del personale pubblico di circa il 4,9%.

Il forte impatto delle politiche di contenimento della spesa avviate con il decreto-legge n. 112 del 2008 può cogliersi confrontando i risultati conseguiti nel periodo 2008-2010 con gli andamenti registrati in un più ampio periodo decennale.

Come emerge dalla *tabella 1*, nel periodo 31 dicembre 2001 - 31 dicembre 2008, la consistenza, sia pur con un andamento non omogeneo nei diversi anni, è risultata sostanzialmente stabile (-1%) mentre, nel biennio immediatamente successivo, si rileva una riduzione pari a circa il 4%.

Nel primo periodo, la riduzione di personale si ripartisce in modo omogeneo fra il settore statale e quello non statale (-1%).

La significativa variazione registrata fra il 31 dicembre 2008 e il 31 dicembre 2010 (-3,9%) è stata determinata per oltre due terzi dalla diminuzione di personale nel settore statale, trainato dall'andamento registrato dal personale della scuola (-7,7%). Tale andamento risente delle politiche di razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico, avviate proprio nel periodo considerato, che, attraverso interventi diretti alla revisione degli ordinamenti scolastici, alla riorganizzazione della rete scolastica e al più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole, ha consentito un significativo contenimento dei posti in organico (55.343 posti in organico nell'anno scolastico 2009/2010 e 40.76; posti in organico nell'anno scolastico 2010/2011; altri 23.800 posti si attendono per l'anno scolastico 2011/2012).

¹ Ci si riferisce a tutte a tutti i dipendenti delle amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, indipendentemente dalla qualifica (dirigenti e non) e dalla tipologia contrattuale.

Tabella 1

Unità in servizio presso le pubbliche amministrazioni
rilevate dal conto annuale nel periodo 2001-2010

Comparti e aree dirigenziali	Personale in servizio al 31 dicembre			
	2001	2008	2009	2010
Ministeri	210.296	185.286	180.756	175.777
Agenzie fiscali ⁽¹⁾	66.763	56.636	55.558	53.827
Presid. del Cons. dei ministri	2.877	2.429	2.377	2.543
Scuola	1.134.810	1.130.347	1.075.259	1.043.690
Ist. di alta formazionre art. e music.	8.561	9.258	9.141	9.381
Vigili del fuoco	32.558	35.587	35.351	35.191
Forze armate ⁽²⁾	182.541	191.940	196.802	194.608
Corpi di polizia ⁽³⁾	325.701	330.816	328.786	324.071
Carriera penitenziaria		473	456	432
Magistratura	9.961	10.410	10.486	10.195
Carriera diplomatica	988	935	919	909
Carriera prefettizia	1.601	1.478	1.415	1.403
Settore statale	1.976.657	1.955.595	1.897.306	1.852.028
Servizio sanitario nazionale	714.283	732.375	734.182	728.723
Regioni e autonomie locali	690.767	588.730	578.175	569.556
Regioni a statuto speciale ⁽⁵⁾		55.052	55.457	55.787
Enti pubblici non economici	67.013	59.840	58.326	57.013
Ricerca	20.538	22.215	21.765	20.669
Università ⁽⁴⁾	126.173	144.397	140.423	134.344
Settore non statale	1.618.774	1.602.609	1.588.328	1.566.091
Totale	3.595.431	3.558.204	3.485.634	3.418.119
Personale scolastico di Trento e Bolzano		29.048	28.886	29.325
Enti art. 70, c. 4, d.lgs. 165/01	4.337	4.485	4.432	4.260
Enti art. 60, c. 3, d.lgs. 165/01	7.885	5.351	5.443	5.493
Autorità indipendenti		1.540	1.636	1.660
Totale	3.607.653	3.598.628	3.526.031	3.458.857

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Compresi i Monopoli di Stato, transitati nel 2008 nel comparto agenzie fiscali.

⁽²⁾ Il dato non comprende la leva coscritta. E' compresa a categoria "altro personale", pari a 57.381 unità nel 2001, 45.547 nel 2008, 51.127 nel 2009 e 47.726 nel 2010.

⁽³⁾ Il dato non comprende il personale ausiliario, il personale a tempo determinato e i lavoratori socialmente utili. E' compresa la categoria "altro personale", pari a 4.731 unità nel 2001, 5.148 unità nel 2008, 3.410 unità nel 2009 e 4.039 unità nel 2010.

⁽⁴⁾ Compresi i professori e ricercatori a tempo determinato.

⁽⁵⁾ Per il 2001, la struttura della rilevazione di conto annuale non consente la separazione dei dati del comparto Regioni e autonomie locali dalle Regioni a statuto speciale. Inoltre, il personale di Trento e Bolzano è stato rilevato a partire dal 2006. I dati non comprendono la Regione siciliana.

Tabella 1 bis

Unità in servizio presso le pubbliche amministrazioni
rilevate dal conto annuale nel periodo 2001-2010

Comparti e aree dirigenziali	Var. % 2008/2001	Contributo %	Var. % 2010/2008	Contributo %	Var. % 2010/2009	Contributo %
Ministeri	-11,9	-0,7	-5,1	-0,3	-2,8	-0,1
Agenzie fiscali(1)	-15,2	-0,3	-5,0	-0,1	-3,1	0,0
Presid. del Cons. dei ministri	-15,6	0,0	4,7	0,0	7,0	0,0
Scuola	-0,4	-0,1	-7,7	-2,4	-2,9	-0,9
Ist. di alta formaz. art. e music.	8,1	0,0	1,3	0,0	2,6	0,0
Vigili del fuoco	9,3	0,1	-1,1	0,0	-0,5	0,0
Forze armate ⁽²⁾	5,1	0,3	1,4	0,1	-1,1	-0,1
Corpi di polizia ⁽³⁾	1,6	0,1	-2,0	-0,2	-1,4	-0,1
Carriera penitenziaria	-	-	-8,7	0,0	-5,3	0,0
Magistratura	4,5	0,0	-2,1	0,0	-2,8	0,0
Carriera diplomatica	-5,4	0,0	-2,8	0,0	-1,1	0,0
Carriera prefettizia	-7,7	0,0	-5,1	0,0	-0,8	0,0
Settore statale	-1,1	-0,6	-5,3	-2,9	-2,4	-1,3
Servizio sanitario nazionale	2,5	0,5	-0,5	-0,1	-0,7	-0,2
Regioni e autonomie locali	-14,8	-2,8	-3,3	-0,5	-1,5	-0,2
Regioni a statuto speciale ⁽⁵⁾			1,3	0,0	0,6	0,0
Enti pubblici non economici	-10,7	-0,2	-4,7	-0,1	-2,3	0,0
Ricerca	8,2	0,0	-7,0	0,0	-5,0	0,0
Università ⁽⁴⁾	14,4	0,5	-7,0	-0,3	-4,3	-0,2
Settore non statale	-1,0	-0,4	-2,3	-1,0	-1,4	-0,6
Totale	-1,0	-1,0	-3,9	-3,9	-1,9	-1,9
Personale scolastico di Trento e Bolzano			1,0		1,5	
Enti art. 70, c. 4, d.lgs. 165/01			-5,0		-3,9	
Enti art. 60, c. 3, d.lgs. 165/01			2,6		0,9	
Autorità indipendenti			7,8		1,5	
Totale			-3,9		-1,9	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Compresi Monopoli di Stato transitati nel 2008 nel comparto agenzie fiscali.

⁽²⁾ Il dato non comprende la leva coscritta. E' compresa a categoria "altro personale", pari a 57.381 unità nel 2001, 45.547 nel 2008, 51.127 nel 2009 e 47.726 nel 2010.

⁽³⁾ Il dato non comprende il personale ausiliario, il personale a tempo determinato e i lavoratori socialmente utili. E' compresa la categoria "altro personale", pari a 4.731 unità nel 2001, 5.148 unità nel 2008, 3.410 unità nel 2009 e 4.039 unità nel 2010.

⁽⁴⁾ Compresi i professori e ricercatori a tempo determinato.

⁽⁵⁾ Per il 2001, la struttura della rilevazione di conto annuale non consente la separazione dei dati del comparto Regioni e autonomie locali dalle Regioni a statuto speciale. Inoltre, il personale di Trento e Bolzano è stato rilevato a partire dal 2006. I dati non comprendono la Regione siciliana.

Con riferimento ai Corpi di polizia e alle Forze armate, a fronte di un complessivo incremento degli organici, merita di essere segnalata la riduzione di personale intervenuta nel 2010 (rispettivamente, -1,4% e -1,1%).

Meno rilevante ma, comunque, indicativa dell'efficacia delle più recenti politiche di contenimento, risulta la diminuzione di personale nel settore non statale (-2,3%). Particolarmente significativa la riduzione dei dipendenti delle università, da ricondurre ai limiti posti dalla legge n. 1 del 2009 che, oltre a subordinare le nuove assunzioni al rispetto del vincolo del 90 per cento nel rapporto tra le spese per gli assegni fissi e il fondo di finanziamento ordinario, ha, da un lato, reintrodotto un vincolo di *turnover* per tutto il personale e previsto, dall'altro, ulteriori limiti derivanti dalle percentuali di assunzione in relazione alle diverse categorie di docenti.

Le misure di contenimento della spesa hanno coinvolto anche il personale del servizio sanitario nazionale che - in connessione con i processi di riorganizzazione, razionalizzazione ed efficientamento della rete ospedaliera, previsti nel nuovo patto per la salute e nella legge 191 del 2009 - hanno portato, per la prima volta, a registrare indici in diminuzione nel 2010 (-0,7%).

Con riferimento alle tipologie di lavoro diverse da quella a tempo indeterminato, il periodo 31 dicembre 2001-31 dicembre 2008 è caratterizzato dall'andamento in forte crescita del personale a tempo determinato (concentrato essenzialmente nell'ambito dei comparti Regioni e autonomie locali e servizio sanitario nazionale), con un incremento del 37,5% ed un picco nel 2007 e, nel contempo, da una decisa flessione dei lavoratori socialmente utili (-63%).

Tabella 2

*Unità di personale aggregato per natura del rapporto di lavoro
nel periodo anno 2001 e quadriennio 2007-2010*

Rapporto di lavoro	2001	2007	2008	2009	2010	Var. % 2008/2001	Var. % 2010/2008	Var. % 2010/2009
Tempo determinato	87.273	127.845	120.002	108.499	104.339	37,5	-13,1	-3,8
Formazione lavoro	857	4.111	3.174	2.195	815	270,4	-74,3	-62,9
Interinale	3.542	11.415	10.911	11.694	12.856	208,0	17,8	9,9
Lavori socialmente utili	59.583	24.962	21.961	20.236	18.607	-63,1	-15,3	-8,0
Totale	151.255	168.333	156.048	142.623	136.617	3,2	-12,5	-4,2
Personale scolastico di Trento e Bolzano		5.855	6.005	5.689	6.070		1,1	6,7
Totale		174.188	162.053	148.312	142.687		-12,0	-3,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Esclusi enti artt. 60 e 70 del d.lgs. n. 165 del 2001 e le autorità indipendenti.

Per quanto attiene al personale a tempo determinato, il periodo 31 dicembre 2008-31 dicembre 2010 vede un'inversione di tendenza (-13%) da ricondurre, da un lato, alle disposizioni che hanno nuovamente irrigidito la possibilità per le

pubbliche amministrazioni di assumere con contratti di lavoro diversi da quelli a tempo indeterminato e, dall'altro, all'avvio di un programma straordinario di stabilizzazione volto a ridurre significativamente il fenomeno del precariato.

Prosegue, viceversa, il calo dei lavoratori socialmente utili (-15%).

Nel predetto periodo cresce in modo percentualmente significativo l'utilizzo di personale assunto con contratto di lavoro interinale (oltre 12.500 contratti al termine del 2010).

Passando ad esaminare i dati di spesa, va preliminarmente rilevato che le elaborazioni contenute nel conto annuale si riferiscono alla spesa di personale effettivamente sostenuta in ciascun esercizio dai diversi enti secondo il criterio della cassa, con l'unica eccezione degli enti appartenenti al comparto SSN che, a partire dalla rilevazione del 2001, in relazione alla adozione del metodo di contabilità analitica per la predisposizione dei propri bilanci, inviano i dati in termini di competenza economica.

Va, inoltre, ricordato che i diversi aggregati di spesa qui presi in considerazione sono difficilmente raffrontabili con quelli riportati nel conto economico delle amministrazioni pubbliche, impostato secondo i criteri di contabilità economica elaborati in sede Eurostat e riferito ad una diversa platea di istituzioni.

Premesso quanto sopra, il conto annuale raggruppa i dati di spesa nei seguenti aggregati:

- "Retribuzioni lorde al personale": indica le spese sostenute per il pagamento delle retribuzioni fisse e accessorie al personale in servizio (sia a tempo indeterminato che a tempo determinato o con contratto di formazione e lavoro);

- "Costo del personale": somma alle "Retribuzioni lorde" gli oneri sociali a carico del datore di lavoro (contributi a carico dell'amministrazione, quote di accantonamento per la corresponsione del TFR, assegni familiari, equo indennizzo, coperture assicurative), oltre a un complesso disomogeneo ed economicamente poco significativo di spese relative allo svolgimento della prestazione lavorativa (erogazione dei buoni pasto e spesa per la gestione delle mense, contributi al benessere del personale) e al saldo delle partite di giro per i compensi al personale comandato.

Aggiungendo al costo del personale, come sopra definito, l'IRAP e le spese per la formazione, le indennità di missione e trasferimento, si ottiene infine l'aggregato "Costo del lavoro dipendente", che evidenzia l'impatto finanziario complessivo della gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni nell'anno di riferimento.

I dati contenuti nella *tabella 3* evidenziano nel 2010, per la prima volta, una diminuzione del "costo del personale", pari all'1,5% rispetto al 2009 quasi interamente concentrata nel settore statale (-2,7%), mentre il costo relativo alle restanti categorie di personale si attesta sui valori del 2009, in coerenza con la dinamica quantitativa del personale in precedenza esposta. A fronte di quanto sopra, nel 2009 si era comunque, registrata, una modesta crescita (0,7%) in quanto il calo di personale era stato compensato da una, seppur moderata, dinamica contrattuale.

Tabella 3

Costo del lavoro dipendente nel settore statale e non statale ⁽¹⁾ - triennio 2008-2010

VOCI SPESA	2008			2009			2010			Var. % 2010/2009		
	Settore statale	Settore non statale	TOTALE	Settore statale	Settore non statale	TOTALE	Settore statale	Settore non statale	TOTALE	Settore statale	Settore non statale	
1	62.405	53.807	116.212	62.255	54.635	116.890	60.379	54.636	115.015	-3,0	0,0	-1,6
2	475	2.621	3.095	675	2.432	3.107	653	2.371	3.024	-3,2	-2,5	-2,7
3	62.880	56.427	119.308	62.930	57.067	119.997	61.033	57.007	118.039	-3,0	-0,1	-1,6
4	18.234	16.553	34.787	18.363	16.672	35.036	18.072	16.761	34.833	-1,6	0,5	-0,6
5	39	66	105	45	63	108	48	74	122	7,7	17,5	13,4
6	61	-680	-619	67	-712	-645	61	-807	-746	-8,7	13,4	15,6
7	81.214	72.366	153.580	81.405	73.090	154.495	79.214	73.035	152.249	-2,7	-0,1	-1,5
8	73	187	260	64	184	248	92	181	273	44,2	-1,9	10,0
9	404	281	685	414	278	692	839	266	1.105	102,9	-4,4	59,7
10	5.094	4.622	9.716	5.122	4.680	9.802	5.013	4.667	9.680	-2,1	-0,3	-1,2
11	86.785	77.455	164.241	87.004	78.232	165.237	85.158	78.149	163.307	-2,1	-0,1	-1,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Esclusi enti degli artt. 60 e 70 del d.lgs. n. 165 e le autorità indipendenti.

L'andamento della spesa per le retribuzioni lorde del personale, come dettagliatamente esposto nei capitoli successivi, a fronte della attuale sospensione della contrattazione nazionale, del blocco degli automatismi stipendiali e della sostanziale stabilità della spesa per le retribuzione delle Forze armate e dei Corpi di polizia², si riconducono al forte impatto che le disposizioni di contenimento del *turnover* del personale, disposto dal decreto-legge 112 del 2008, hanno prodotto sulla spesa.

Trattandosi di vincoli di natura strutturale, gli effetti sulla riduzione della spesa sono destinati ad accentuarsi negli esercizi successivi come, peraltro, già rilevato dalle rilevazioni dell'ISTAT relative al 2011 e dal quadro tendenziale di finanza pubblica contenuto nel DEF 2012³.

² I cui rinnovi incidono finanziariamente sugli esercizi successivi.

³ Cfr. capitolo secondo della presente relazione.

CAPITOLO QUARTO

CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E RETRIBUZIONI DEL PERSONALE CONTRATTUALIZZATO

1. Le misure di contenimento della spesa di personale contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008 - 2. Analisi dei dati relativi ai dipendenti pubblici per singoli comparti di contrattazione - 2.1. Ministeri - 2.2. Agenzie fiscali - 2.3. Presidenza del Consiglio dei ministri – 2.4. Scuola - 2.5. Enti pubblici non economici - 2.6. Università – 2.7. Istituzioni ed enti di ricerca - 2.8. Regioni e autonomie locali – 2.9. Regioni a statuto speciale e Province autonome - 2.10. Servizio sanitario nazionale

1. Le misure di contenimento della spesa di personale contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008

Gli effetti delle politiche di riduzione e razionalizzazione della spesa di personale, avviate dal 2008 e riscontrabili, in modo analitico, nei dati di conto annuale relativi all'ultimo triennio di rilevazione (2008-2010), si inquadrano in un contesto normativo caratterizzato dal brusco passaggio dalle più moderate misure di contenimento riconducibili al periodo 2006-2007 ad un più cogente sistema di controllo dei flussi di spesa e ad una complessiva ridefinizione di poteri e responsabilità degli attori del sistema contrattuale.

Quanto alle misure di contenimento della spesa, il decreto-legge n. 112 del 2008 (convertito dalla legge n. 133 del 2008 e più volte modificato) ha, in particolare, reso più rigorose le disposizioni concernenti la riduzione delle dotazioni organiche e le politiche di assunzione del personale, cercando tuttavia di raggiungere gli obiettivi di riduzione quantitativa attraverso interventi di razionalizzazione delle strutture, soprattutto dirigenziali, e di miglioramento della funzionalità dei servizi.

Fortemente ridotti risultano in particolare, nell'ambito delle amministrazioni statali, i margini di assunzione sia di nuovo personale che di personale precario, già a decorrere dall'esercizio 2009¹; vincoli, questi, successivamente estesi anche al personale delle università² e, a decorrere dal 2011, al personale degli enti di

¹ Per l'anno 2009 le amministrazioni possono procedere, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e a stabilizzazione di personale precario nel limite di un contingente complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 10% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente e, comunque, per un numero di unità non superiore al 10% delle unità cessate nell'anno precedente.

² Per il triennio 2009-2011 le università statali possono procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale nel limite di un contingente di spesa pari al 50% di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente.

ricerca³. Quanto, invece, alle autonomie territoriali, nel cui ambito le limitazioni al *turnover* erano state abrogate dal 2005⁴, la legge n. 133 del 2008, con le successive modifiche, ha fortemente irrobustito le misure di contenimento della dinamica delle nuove assunzioni, precisando la nozione di spese di personale al fine del rispetto del vincolo al contenimento della spesa⁵ e inserendo nuovamente il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale nei confronti degli enti che non rispettano il previsto obbligo della riduzione della spesa di personale rispetto al precedente esercizio ovvero nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti⁶.

Nella medesima direzione si è mossa la politica retributiva volta al contenimento delle spese di personale. Accanto ad incrementi della retribuzione fissa nei limiti dei tassi programmati di inflazione sono stati introdotti criteri sempre più rigidi nella determinazione del salario accessorio, nell'intento di valorizzare l'incremento della produttività e, nel contempo, di evitare una crescita fuori controllo delle risorse a ciò destinate. Le manovre avviate dal 2008 hanno in particolare rafforzato, nell'ambito delle amministrazioni statali, le misure volte a contenere l'aumento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa, sospendendo l'efficacia delle leggi speciali che prevedevano incentivi al personale e riducendo in modo lineare gli stessi fondi unici. Analoghi interventi di contenimento sono stati suggeriti alle autonomie locali nell'ambito dei vincoli di carattere più ampio e generale contenuti nelle manovre meno recenti che, accanto al rispetto del patto di stabilità, imponevano un generico obbligo di riduzione della spesa, lasciando agli enti locali le concrete modalità applicative (riduzione dell'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti, razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratiche, contenimento delle dinamiche della contrattazione integrativa).

L'estensione anche alle dinamiche della spesa per il personale degli enti locali delle successive più stringenti misure dettate per il restante personale pubblico (vincoli di *turnover*, blocco della contrattazione e tetti di spesa sulle risorse destinate alla contrattazione integrativa) hanno, in gran parte, compreso i margini

³ Per il triennio 2011-2013 gli enti di ricerca possono procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale nel limite di un contingente di spesa pari al 20% di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente.

⁴ Per tali enti, il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, in funzione della riduzione della spesa per il personale, è stata affidata, nell'ambito della propria autonomia, a processi di razionalizzazione e contenimento dei costi, ispirati ai principi dettati per le amministrazioni dello Stato.

⁵ Costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati, partecipati o, comunque, facenti capo all'ente.

⁶ Al riguardo, gli enti soggetti al patto di stabilità che, invece, presentano un rapporto tra le spese di personale e le spese correnti al di sotto di tale soglia, hanno la possibilità di procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35% delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20% e, comunque, nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per *turnover* che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'art. 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42.

di libertà gestionale determinando l'avvio di una nuova stagione di contenzioso costituzionale.

Quanto agli enti del servizio sanitario nazionale (SSN), accanto alle misure per il contenimento della spesa, contenute nella legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 565), si aggiungono gli impegni previsti nel nuovo patto per la salute per il periodo 2010-2012 e nella legge n. 191 del 2009 con i quali le Regioni e le Province autonome si fanno carico di ridurre ulteriormente la spesa per il personale degli enti del SSN, compreso quello operante nelle aziende ospedaliere universitarie, anche attraverso la definizione di misure di riduzione stabile della consistenza organica e ridimensionamento dei fondi per la contrattazione integrativa nonché la fissazione di parametri *standard* per l'individuazione delle strutture semplici e complesse e delle posizioni organizzative e di coordinamento rispettivamente nelle aree della dirigenza e del personale del comparto.

Va infine, per completezza, ricordato l'impatto indiretto che potrebbe provocare sull'andamento del personale la politica previdenziale che, nel periodo preso in considerazione, ha gradualmente elevato, in attuazione della giurisprudenza della Comunità europea, i limiti di età richiesti alle donne⁷.

Sugli andamenti più recenti delle retribuzioni pubbliche, che saranno rilevate nel dettaglio nel conto annuale 2011 disponibile entro il 2012, sono destinate ad incidere fortemente le misure straordinarie di blocco delle retribuzioni e di contenimento della spesa adottate nel corso del 2010, più volte modificate e rese più stringenti nel 2011, nonché i nuovi requisiti pensionistici previsti per tutti i lavoratori (uomini e donne) a decorrere dal 1 gennaio 2012⁸.

La consistenza del personale registrata nel complesso nell'esercizio 2010 – cui, come accennato, si accompagna per la prima volta una flessione della spesa per retribuzioni – viene, nel prosieguo, analizzata per area dirigenziale e comparto di contrattazione, al fine di fornire indicazioni non solo sull'andamento numerico del personale ma anche per definirne il peso e la composizione nonché per mettere in luce gli effetti prodotti dall'andamento del *turnover* e delle progressioni orizzontali e verticali sulla struttura interna dei grandi comparti delle amministrazioni.

⁷ In attuazione della sentenza della Corte di giustizia della Comunità europea del 13 novembre 2008 (causa n. C-46/07), che ha riconosciuto al regime INPDAP natura di regime professionale ed ha quindi ritenuta non legittima la diversa età pensionabile (60 anni anziché 65) richiesta alle dipendenti pubbliche, l'art. 22-ter, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito nella legge n. 102 del 2009, ha previsto la parificazione del requisito anagrafico attraverso una graduale elevazione dei limiti di età richiesti alle donne.

A decorrere dal 1° gennaio 2010, il requisito anagrafico di 60 anni è stato elevato di un anno (61 anni) e avrebbe dovuto essere seguito da un ulteriore incremento programmato di un anno ad ogni biennio successivo, fino al raggiungimento dell'età di 65 anni, che sarebbe giunta a regime nel 2018. Sulla base di un successivo intervento dell'Unione europea, che ha giudicato troppo lento l'avvicinamento ai 65 anni, è intervenuta la legge n. 122 del 2010, di conversione del decreto-legge n. 78 del 2010, che ha previsto (art. 12-*sexies*) di elevare l'età a 65 anni già a partire dal 2012.

L'aumento dell'età non ha riguardato le lavoratrici che erano ancora in servizio che hanno compiuto 60 anni entro il 31.12.2009 o 61 anni entro il 31.12.2011, con i requisiti contributivi richiesti per la pensione di vecchiaia. L'innalzamento dell'età pensionabile non opera nei confronti delle donne appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento civile e militare ed al personale operativo dei vigili del fuoco, per le quali restano in vigore i requisiti previsti dall'art. 2 del d.lgs. n. 165 del 1997 (60 anni).

⁸ Dal 1° gennaio 2012 i requisiti di vecchiaia sono fissati per tutti i lavoratori dipendenti privati e pubblici (uomini e donne) a 66 anni con almeno 20 anni di anzianità contributiva. Tali requisiti possono, comunque, cambiare in base alle aspettative di vita.

Tali analisi, a fronte dell'attuale blocco della contrattazione e dei vincoli eccezionali posti all'andamento delle retribuzioni, appaiono utili anche al fine di monitorare l'assetto delle amministrazioni e, quindi, la struttura del personale delle aree e dei comparti, in vista del possibile avvio della nuova tornata contrattuale.

Coerentemente a tale impostazione, le analisi concernenti la spesa per le retribuzioni – rilevate in termini di pagamenti – si concentrano, in primo luogo, sulla variazione della parte stipendiale, il cui andamento risente del *turnover*, delle progressioni verticali e della stipula dei rinnovi contrattuali avvenuti nell'anno nonché, per il personale non dirigente, delle progressioni orizzontali.

L'accento posto sull'andamento della spesa al netto degli arretrati consente, in particolare, di evidenziare gli effetti strutturali derivanti dalla riduzione di personale.

In quest'ottica, le valutazioni si sono anche soffermate sulla componente stipendiale pura (calcolata al netto della retribuzione individuale di anzianità (RIA), degli arretrati e della tredicesima mensilità⁹), utilizzando parametri idonei a valutare la coerenza delle variazioni di spesa con le modifiche nella consistenza e nella composizione del personale e con gli effetti derivanti dai rinnovi contrattuali¹⁰.

La spesa per la retribuzione accessoria presenta più ampi margini di variabilità legati anche al contenuto e alla tempistica della contrattazione integrativa e al momento di effettuazione dei pagamenti, alle risorse presenti nei fondi unici, alla complessità dei flussi finanziari fra questi ultimi e il bilancio in relazione all'attribuzione di posizioni economiche superiori agli interessati. L'analisi, pertanto, è stata riferita alla consistenza media dei trattamenti e all'andamento in dettaglio delle singole voci di spesa, al fine di individuare i principali effetti delle politiche di contenimento e le voci che, viceversa, meritano una più analitica classificazione e un più attento monitoraggio.

2. Analisi dei dati relativi ai dipendenti pubblici per singoli comparti di contrattazione

Prima di passare ad una più analitica valutazione della consistenza del personale e della relativa spesa per singolo comparto, può in estrema sintesi evidenziarsi che le politiche di contenimento poste in essere già prima dell'entrata in vigore delle disposizioni straordinarie dettate dal decreto-legge n. 78 del 2010 sembrano aver prodotto, in termini finanziari e strutturali, risultati significativi.

Ne è una conferma il forte calo del personale con qualifica dirigenziale registrato in tutte le aree, con l'eccezione del limitato aumento dei dirigenti di seconda fascia degli enti pubblici economici.

Hanno sicuramente inciso, in tale ambito, le misure di riduzione degli assetti organizzativi, imposte alle amministrazioni del settore statale dal decreto-legge n. 112 del 2008 (convertito dalla legge n. 133 del 2008) e più volte reiterate e rafforzate¹¹. La rideterminazione delle piante organiche (ampiamente scoperte), pur

⁹ La tredicesima mensilità assomma oltre alla quota puramente stipendiale anche altre componenti previste da norme o CCNL che possono presentare maggiore variabilità.

¹⁰ Tale valutazione di coerenza è stata effettuata considerando, per quanto riguarda la consistenza e la composizione del personale, il valore delle unità annue rimodulate a seconda del peso del relativo trattamento stipendiale.

¹¹ Una ulteriore riduzione è stata, da ultimo, prevista nel decreto-legge n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011.

non comportando effetti immediati di riduzione del personale in servizio, ha infatti contribuito, in ogni caso, a ridimensionare gli assetti organizzativi esistenti provvedendo alla concentrazione delle funzioni istituzionali e ad una migliore razionalizzazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, liberando in tal modo le risorse umane necessarie ad assorbire gli stringenti vincoli posti al ricambio del personale.

Ne è ovviamente conseguita una altrettanto spiccata riduzione della spesa che ha, in gran parte, assorbito gli effetti del ritardo nella stipula dei rinnovi contrattuali relativi ai due bienni economici 2006-2007 e 2008-2009 siglati nel 2010, come emerge dall'indice di variazione della spesa per la retribuzione fissa che, al netto degli arretrati, si pone nettamente al di sotto del valore degli incrementi contrattuali attribuiti (idonei a determinare una variazione della spesa per stipendi del 7,9%).

Andamenti non omogenei presenta la spesa per la retribuzione accessoria, al netto degli arretrati: in notevole riduzione il dato relativo ad agenzie fiscali e ricerca. Meno marcata la flessione nei comparti enti pubblici non economici e università. Aumenta, viceversa, in maniera rilevante, il dato relativo ai comparti Presidenza del Consiglio dei ministri e ministeri. Più contenuta la crescita della spesa per entrambe le categorie dirigenziali del servizio sanitario nazionale e per il comparto Regioni e autonomie locali. Per un'analisi dettagliata sui fattori che hanno determinato tali andamenti (rinnovi contrattuali, *turnover*, disponibilità di risorse nei fondi per la contrattazione integrativa) si rinvia ai singoli paragrafi del presente capitolo.

Passando all'analisi del personale non dirigenziale, i dati del conto annuale 2010 confermano, in termini numerici, la flessione media registrata negli esercizi precedenti (circa il 2%) che tuttavia – considerata la dimensione del settore che assorbe in valore assoluto più del 90% di tutto il personale pubblico – rappresenta un risultato di assoluto rilievo, registrandosi nel triennio 2008-2010 una riduzione di circa il 4% (per un totale di circa 107 mila dipendenti).

L'analisi disaggregata per comparto di contrattazione non mostra nel 2010 risultati particolarmente differenziati. Flette in maniera significativa il personale del comparto ministeri (-2,9%), del comparto enti pubblici non economici (-3,7%), della scuola (-2,9%), dell'università (-2,5%), mentre stabile si conferma la consistenza del personale delle Regioni e Autonomie locali (-0,8%) e del servizio sanitario nazionale (-0,6%); registrano, invece, una crescita i dipendenti della Presidenza del Consiglio dei ministri (+8,9%) e i ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca (1,2%).

Tale evoluzione si riflette sull'andamento della spesa del personale non dirigenziale la cui diminuzione, pari a circa il 3,6% rispetto al 2009¹², ha assorbito anche gli incrementi contrattuali riconosciuti nell'anno alla dirigenza determinando, per la prima volta, una significativa flessione della spesa complessiva per retribuzioni nell'ordine del -2,5% (al lordo degli arretrati).

¹² Una flessione maggiore ha registrato la spesa (comprensiva degli arretrati) per il personale non dirigente del comparto scuola (-6,6%) e degli enti di ricerca (-5,6%), mentre una riduzione inferiore si rileva nell'ambito degli enti pubblici non economici (-2,5%) e nell'università (-1,8%); crescono, invece, significativamente le spese della Presidenza del consiglio (+8%) e, in misura nettamente più modesta, le spese del personale del servizio sanitario nazionale (+0,2%).

Le rilevazioni effettuate hanno, inoltre, evidenziato, in un contesto di fermo della contrattazione collettiva, un andamento della spesa riconducibile essenzialmente alle dinamiche del *turnover*.

La sostanziale stabilità di addensamento del personale nelle aree nell'ultimo triennio ha escluso, infatti, una significativa influenza sulla evoluzione della spesa delle progressioni verticali mentre i maggiori emolumenti per stipendi riferibili alle progressioni economiche orizzontali risultano più che compensati dalla minor spesa riconducibile alla riduzione del personale.

La flessione della spesa per il trattamento accessorio - disomogenea nei diversi comparti¹³ - si concentra nella componente destinata a compensare la produttività nonché nella voce di conto annuale "altre spese accessorie e indennità varie" in relazione, da un lato, ai tagli previsti a decorrere dal 2009 ai fondi unici di amministrazione e, dall'altro, al finanziamento delle progressioni orizzontali, accelerate dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010.

2.1. Ministeri

2.1.1. Consistenza e composizione del personale

Scendendo ad esaminare nel dettaglio i singoli comparti, il personale dei ministeri - nell'ambito dei quali la giustizia, la difesa, i beni e le attività culturali e l'interno assorbono più del 68% dei dipendenti - registra nel 2010 un'ulteriore diminuzione del 2,8% interamente imputabile al personale a tempo indeterminato (il personale con contratto a tempo determinato, che assorbe tuttavia solo l'1% del complesso, mostra invece un incremento dell'8,4%).

Spiccata appare la flessione del personale dirigente (appartenente all'Area I di contrattazione collettiva) che scende del 4,7% anche in relazione all'obbligo per le amministrazioni centrali di procedere alla riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e quelli di livello non generale (art. 74 della legge n. 133 del 2008 e successive modifiche)¹⁴.

Consistente si presenta anche la diminuzione numerica del personale non dirigente che, raggiungendo le 174.135 unità, segna un indice di riduzione del 2,9%.

L'analisi dei dati concernenti le progressioni verticali del personale dell'area terza (111 passaggi nel 2010) evidenzia come la copertura di posti di livello dirigenziale sia da ricondurre, in parte, al conferimento di incarichi dirigenziali *ex art.* 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 ovvero per superamento di concorso da parte di personale appartenente alla stessa amministrazione.

¹³ Flette in misura significativa la spesa per trattamento accessorio, al netto degli arretrati, dei ministeri (-6,6%) e delle agenzie fiscali (-5,7%), seguono le Regioni e Autonomie locali (-1,8%) e gli enti pubblici non economici (-1,4%); cresce, invece, la relativa spesa nel comparto università (+1,3%) e, in particolare, per i ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca (+29%)

¹⁴ Fanno eccezione i dirigenti di prima fascia a tempo determinato (55 unità nel 2010) e i dirigenti delle professionalità sanitarie del ministero della salute che, invece, crescono del 2,5%.

Tabella 1

*Ministeri - Personale in servizio al 31 dicembre
per categoria e tipologia del rapporto di lavoro*

CATEGORIA	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
Dirigenti	3.514	3.303	3.148	-4,7
Dirig. I fascia	270	261	243	-6,9
Dirig. I fascia a tempo det.	47	52	55	5,8
Dirig. II fascia	2.631	2.377	2.257	-5,0
Dirig. II fascia a tempo det.	220	248	219	-11,7
Dirig. profes. sanit. (Min. salute)	346	365	374	2,5
Personale non dirigente	177.549	173.549	168.594	-2,9
Terza area	53.468	52.271	51.132	-2,2
Seconda area	111.629	109.389	106.132	-3,0
Prima area	12.452	11.889	11.330	-4,7
Personale contrattista	2.268	2.389	2.393	0,2
TOTALE TEMPO INDETERM.	183.331	179.241	174.135	-2,8
Tempo determinato	1.890	1.494	1.619	8,4
Formazione lavoro	-	-	-	-
Interinale	65	21	23	9,5
Lavori socialmente utili	-	-	-	-
TOTALE RAPP. FLESSIBILE	1.955	1.515	1.642	8,4
TOTALE COMPARTO	185.286	180.756	175.777	-2,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Nell'ambito del personale non dirigente si evidenzia una minore incidenza delle progressioni verticali nella composizione del personale, e, pertanto, una sostanziale stabilità di addensamento del personale nelle aree nell'ultimo triennio (circa 30% nella terza area, circa 63% nella seconda e circa il 7% nella prima area). Relativamente a quest'ultimo dato, spicca la marcata collocazione del personale nell'area funzionale intermedia, a differenza del restante personale pubblico, che si addensa nell'area più elevata.

Diverso appare, invece, l'andamento delle progressioni orizzontali – in forte crescita nel 2010 in tutte le aree e che hanno interessato oltre il 25% dei dipendenti – e quindi la variazione della consistenza del personale nelle posizioni economiche.

L'esame della variazione nella composizione del personale mostra, infatti, un progressivo svuotamento della prima posizione economica di ciascuna area (non compensato dal ricambio del personale) a favore della seconda posizione, con effetti a catena sulle fasce stipendiali successive, evidenziando, a fronte di una complessiva diminuzione del personale del 2,9%, lo slittamento di una posizione retributiva. Slittamento, tuttavia, che, a decorrere dal 2011, pur se reiterato negli esercizi successivi, non sarà più suscettibile di determinare effetti sull'andamento della spesa, atteso il congelamento degli effetti economici delle progressioni orizzontali ai sensi dell'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010 (convertito dalla legge n. 122 del 2010).

2.1.2. La spesa per il trattamento fondamentale ed accessorio

Passando all'esame della spesa, l'ammontare complessivo, al netto degli arretrati, registra nel 2010 una flessione del 2,5% (1,6% al lordo degli arretrati) nonostante i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale dirigente relativi ai bienni economici 2006-2007 e 2008-2009. L'eccezionale esborso di cassa concentrato nel 2010 per il pagamento degli incrementi contrattuali e, soprattutto, degli arretrati (quattro annualità per il primo biennio e due annualità per il secondo), è stato più che compensato dalla diminuzione complessiva di personale. Tale risultato è dovuto al peso, nel comparto, della spesa per il personale dirigenziale, pari solo al 6,4% del totale.

Tabella 2

*Ministeri - Spesa⁽¹⁾ per retribuzioni
del personale a tempo indeterminato nel 2010*

(milioni di euro)

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
Dirigenti	183,0	192,3	375,3	161,6	158,1	319,7
Dirig. I fascia	21,1	41,5	62,6	18,5	35,8	54,3
Dirig. I fascia a tempo det.	1,6	3,4	5,0	1,4	3,0	4,4
Dirig. II fascia	130,7	127,2	258,0	115,5	103,8	219,4
Dirig. II fascia a tempo det.	10,7	11,3	22,0	9,5	8,8	18,3
Dirig. profes. sanit. (Min. salute)	18,8	8,8	27,6	16,7	6,7	23,4
Personale non dirigente	3.591,2	1.097,1	4.688,3	3.584,8	1.040,9	4.625,7
Terza area	1.242,6	408,3	1.650,9	1.236,4	383,8	1.620,2
Seconda area	2.138,6	635,3	2.773,9	2.138,2	606,3	2.744,4
Prima area	210,0	53,5	263,6	210,2	50,8	261,0
Pers. contrattista	85,3	4,3	89,5	85,3	4,3	89,5
TOTALE	3.859,4	1.293,7	5.153,1	3.831,6	1.203,3	5.034,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.

⁽²⁾ Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

⁽³⁾ Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

Relativamente alla dirigenza, la percentuale di variazione della spesa per retribuzioni fisse (+3,1% che sconta il risparmio, pari a circa l'1%, derivante dalla retribuzione individuale di anzianità (RIA) del personale cessato, risulta, in particolare, coerente con la forte riduzione del personale e con gli effetti del rinnovo contrattuale relativo all'intero quadriennio 2006-2009, sottoscritto all'inizio dell'esercizio 2010. Conferma tale assunto la percentuale di variazione della spesa per il trattamento stipendiale puro il cui andamento (4,4%) si pone al di sotto dei parametri di crescita delle retribuzioni fisse derivanti dall'applicazione dei rinnovi contrattuali (7,9%) e della variazione di personale (-1,9% in termini di unità annue).

Tabella 3

Ministeri - Spesa ⁽¹⁾ per retribuzioni del personale
a tempo indeterminato. Variazione percentuale 2010/2009

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
Dirigenti	14,2	16,3	15,3	3,1	8,2	5,6
Dirig. I fascia	15,7	14,9	15,2	3,4	4,8	4,3
Dirig. I fascia a tempo det.	-1,9	-7,6	-5,8	-12,4	-16,8	-15,4
Dirig. II fascia	15,0	18,2	16,6	3,2	11,1	6,8
Dirig. II fascia a tempo det.	-14,6	20,8	0,5	-14,2	0,7	-7,6
Dirig. profes. sanit. (Min. salute)	32,7	3,9	21,9	17,7	9,9	15,4
Personale non dirigente	-2,4	-4,0	-2,8	-2,0	-6,6	-3,0
Terza area	-2,6	0,3	-1,9	-2,1	-3,9	-2,6
Seconda area	-2,2	-5,8	-3,0	-1,8	-7,4	-3,1
Prima area	-3,6	-13,4	-5,8	-3,2	-15,1	-5,8
Pers. contrattista	-1,7	120,7	0,9	-1,7	121,0	0,9
TOTALE	-1,7	-1,3	-1,6	-1,8	-4,7	-2,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.

⁽²⁾ Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

⁽³⁾ Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

Più elevata risulta invece, sempre nell'ambito del personale dirigente, la crescita della spesa per la retribuzione accessoria (8,2% al netto degli arretrati) i cui dati di dettaglio registrano, peraltro, variazioni percentuali di anno in anno particolarmente marcate, indice di problematiche spesso connesse alle modalità di rilevazione nel conto annuale delle somme ascrivibili alla retribuzione di risultato, nonché alla variabilità derivante dal momento dell'effettiva liquidazione degli emolumenti.

Le anomalie possono meglio cogliersi analizzando la spesa media annua per retribuzione accessoria, scomposta a seconda delle principali voci che la compongono, che conferma la difficoltà nell'assicurare la stabilità delle retribuzioni in assenza di rinnovi.

Tabella 4

Ministeri - Spesa annua procapite per retribuzioni

(valori in euro)

CATEGORIA	TOTALE ⁽¹⁾				VOCI STIPENDIALI			
	2008	2009	2010	Var. % 2010/09	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
Dirigenti tempo ind.	93.490	93.330	100.931	8,1	47.156	47.271	49.583	4,9
Dirig. I fascia tempo ind.	181.472	186.223	192.707	3,5	63.149	64.090	65.758	2,6
Dirig. II fascia tempo ind.	83.544	82.833	90.288	9,0	45.349	45.371	47.707	5,1
Pers. non dirigente	27.282	27.553	27.032	-1,9	21.146	21.939	21.785	-0,7
Terza area	31.932	32.336	31.997	-1,0	24.599	25.706	25.579	-0,5
Seconda area	25.628	25.778	25.208	-2,2	19.947	20.571	20.407	-0,8
Prima area	22.832	23.530	22.759	-3,3	17.589	18.493	18.377	-0,6
TOTALE	28.401	28.619	28.226	-1,4	21.585	22.349	22.234	-0,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.

Escluso trattamento accessorio all'estero. Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti.

Sulla base del principio di omnicomprensività della retribuzione dei dirigenti, la spesa accessoria, di norma, dovrebbe essere costituita dalle due componenti fondamentali della retribuzione di posizione e di risultato nonché da specifiche voci retributive di entità generalmente modesta raggruppabili in voci residuali.

L'analisi delle tabelle registra nel 2010 un contenuto incremento della spesa media per la retribuzione di posizione, ascrivibile essenzialmente agli effetti dei rinnovi contrattuali 2006-2009 e, viceversa, una forte crescita della retribuzione di risultato, imputabile, da un lato, agli stessi meccanismi di quantificazione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali (spesso commisurati ad una massa salariale che non tiene conto della evoluzione del personale) e, dall'altro, alle crescenti disponibilità derivanti dalla RIA del personale cessato che confluisce nei fondi per la retribuzione di posizione e di risultato e in essi si consolida.

Può, inoltre, aver contribuito al fenomeno anche il progressivo svuotamento della voce "altre spese accessorie e indennità varie" del conto annuale che, in deroga al principio di omnicomprensività della retribuzione, rappresentavano una voce non residuale del trattamento accessorio. Accanto all'effetto derivante dalla sospensione di parte delle leggi speciali destinata ad attribuire incentivi al personale ai sensi del decreto-legge n. 112 del 2008 possono aver verosimilmente influito anche le osservazioni contenute nelle precedenti Relazioni in ordine ad una migliore e più analitica contabilizzazione di tali voci indistinte.

Va per completezza ricordato che i dati medi della retribuzione di posizione e di risultato possono risentire dell'addensamento del personale in poche istituzioni dominanti e della disomogeneità delle diverse indennità.

Tabella 5

*Ministeri - Composizione della spesa annua procapite
per indennità e competenze accessorie*

(valori in euro)

CATEGORIA	VOCE DI SPESA	2008	2009	2010	%	
					Compo- sizione	Var. 2010/09 Contri- buto
Dirigenti I fascia a tempo indet.	Retribuzione di posizione	89.754	94.493	94.810	74,7	0,3
	Retribuzione di risultato	23.007	23.799	29.871	23,5	5,0
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	4.157	2.193	1.558	1,2	-0,5
	Voci residuali	1.406	1.648	710	0,6	-0,8
	TOTALE	118.323	122.133	126.949	100,0	3,9
	<i>Arretrati</i>	<i>9.809</i>	<i>7.164</i>	<i>20.480</i>		
Dirigenti II fascia a tempo indet.	Retribuzione di posizione	23.822	25.646	26.554	62,4	2,4
	Retribuzione di risultato	11.635	9.198	14.132	33,2	13,2
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	2.289	1.813	755	1,8	-2,8
	Voci residuali	449	805	1.141	2,7	0,9
	TOTALE	38.196	37.462	42.581	100,0	13,7
	<i>Arretrati</i>	<i>5.504</i>	<i>5.720</i>	<i>9.664</i>		
Personale non dirigente	Indennità di amministrazione	3.086	3.101	3.087	58,8	-0,5
	Compensi produttività	1.894	1.539	1.235	23,5	-19,8
	Straordinario	344	368	373	7,1	1,2
	Voci residuali	812	606	553	10,5	-8,7
	TOTALE	6.136	5.614	5.247	100,0	-6,5
	<i>Arretrati</i>	<i>184</i>	<i>173</i>	<i>342</i>		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Va, infine, segnalato il fenomeno, già evidenziato nelle precedenti Relazioni, dell'entità della componente arretrati negli anni 2008 e 2009 in assenza di rinnovi contrattuali che, per esigenze di trasparenza, dovrebbero essere ricondotte alle voci di provenienza. I valori registrati nel 2010 si riconducono, invece, agli effetti derivanti dal forte ritardo nella stipula dei rinnovi contrattuali relativi ai bienni 2006-2007 e 2008-2009.

Passando ad esaminare la spesa per il personale non dirigenziale, la variazione percentuale della spesa per le retribuzioni fisse (-2%) si riconduce sostanzialmente alla riduzione numerica del personale, stante la sostanziale stabilità di addensamento del personale nelle aree nell'ultimo triennio che esclude una significativa influenza su tale indice delle progressioni verticali. L'analisi della variazione della spesa per il trattamento stipendiale puro esclude anche una significativa incidenza sulla componente fissa delle numerose progressioni orizzontali effettuate nell'ultimo anno, atteso che il parametro riferito alle unità annue rimodulate secondo il peso attribuibile alle diverse posizioni stipendiali, non mostra scostamenti significativi. In altri termini la maggior spesa per stipendi, riferibile alle progressioni economiche, è più che compensata dalla minor spesa riconducibile alla riduzione del personale derivante dai vincoli posti al *turnover*.

Diversi, invece, risultano gli andamenti nell'ambito della spesa per la retribuzione accessoria, in forte flessione nell'ultimo biennio¹⁵.

L'analisi della spesa media nelle sue componenti di dettaglio evidenzia infatti, a fronte di una sostanziale stabilizzazione della spesa avente carattere fisso o stabile (indennità di amministrazione e straordinario), una spiccata flessione, nell'ultimo biennio, della componente destinata a compensare la produttività nonché delle altre spese o indennità variamente denominate. Il contenimento delle voci destinate alla produttività si riconduce, da un lato, ai tagli previsti a decorrere dal 2009 ai fondi unici di amministrazione e, dall'altro, verosimilmente e in misura assai maggiore, al finanziamento delle progressioni orizzontali, accelerate dall'imminente entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010.

Il forte calo anche della voce di conto annuale "altre spese accessorie e indennità varie" si riconduce, oltre alle politiche di contenimento, ai criteri progressivamente più completi e analitici delle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato.

2.2. Agenzie fiscali

2.2.1. Consistenza e composizione del personale

Una nuova flessione del personale a tempo indeterminato si rileva anche nel settore delle agenzie fiscali (-1,3% rispetto al 2009), nel cui ambito l'Agenzia delle entrate assorbe più del 62% del personale. Spiccata appare la flessione del personale dirigente che scende dell'8,9% mentre il personale non dirigente si riduce dell'1,3%. Di rilievo appare la forte riduzione del personale con contratto di formazione lavoro che determina un indice di riduzione totale dei dipendenti del comparto pari al 3,1%.

La diminuzione del numero dei dirigenti va, tuttavia, letta alla luce della rilevante entità e della spiccata crescita del personale amministrativo con incarico dirigenziale provvisorio ai sensi dei rispettivi regolamenti di Agenzia (+3,3%) che supera nettamente il personale dirigente di seconda fascia.

Poco significative le progressioni nell'ambito del personale non dirigente ove, a fronte della limitatissima incidenza di quelle orizzontali, le progressioni verticali – che hanno coinvolto nel 2010 appena lo 0,6% del totale di categoria – hanno contribuito ad accentuare il progressivo addensamento del personale nell'area terza (52,6%) a fronte del completo svuotamento dell'area iniziale (0,4%).

¹⁵ I dati non comprendono gli arretrati e il trattamento accessorio all'estero.

Tabella 6

*Agenzie fiscali - Personale in servizio al 31 dicembre
per categoria e tipologia del rapporto di lavoro*

CATEGORIA	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
<i>Direttori generali</i>	4	4	4	0,0
<i>Dirigenti</i>	1.039	831	757	-8,9
Dirig. I fascia	61	59	58	-1,7
Dirig. I fascia a tempo det.	7	9	11	22,2
Dirig. II fascia	930	719	643	-10,6
Dirig. II fascia a tempo det.	41	44	45	2,3
<i>Terza area con incarico dirigenziale provvisorio</i>	790	900	930	3,3
<i>Personale non dirigente</i>	53.405	52.670	51.983	-1,3
Terza area	26.301	26.894	27.352	1,7
Seconda area	26.946	25.585	24.431	-4,5
Prima area	158	191	200	4,7
TOTALE TEMPO INDETERM.	55.238	54.405	53.674	-1,3
Tempo determinato	10	11	3	-77,1
Formazione lavoro	1.388	1.142	151	-86,8
Interinale	-	-	-	-
Lavori socialmente utili	-	-	-	-
TOTALE RAPP. FLESSIBILE	1.398	1.153	153	-86,7
TOTALE COMPARTO	56.636	55.558	53.827	-3,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

2.2.2. La spesa per il trattamento fondamentale ed accessorio

L'andamento della spesa complessiva per il personale a tempo indeterminato delle Agenzie fiscali, al netto degli arretrati, non si discosta significativamente da quello dei Ministeri, registrando una diminuzione del 2,3% (-1,9% al lordo degli arretrati). In linea con l'evoluzione del personale si rileva: la netta flessione della spesa per il personale dirigente, la cui riduzione numerica assorbe oltre la metà della spesa derivante dai rinnovi contrattuali siglati a circa metà esercizio; il forte incremento, viceversa, della spesa relativa al personale amministrativo con incarico dirigenziale provvisorio (19,2%), determinato dal corrispondente incremento in termini di unità annue; la diminuzione, infine, della spesa per il personale non dirigente (-2,9%) che si riconduce alla riduzione del personale, stante una sostanziale stabilità della distribuzione nelle aree e nelle posizioni economiche che esclude una significativa incidenza delle progressioni effettuate.

La spesa per le competenze accessorie risulta in calo sia per il personale dirigente (-6,9%) che per quello non dirigente (-5,7%), con l'esclusione del personale con incarico dirigenziale provvisorio.

Tabella 7

Agenzie fiscali - Spesa⁽¹⁾ per retribuzioni
del personale a tempo indeterminato nel 2010

(milioni di euro)

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
<i>Direttori generali</i>	0,4	1,4	1,8	0,3	1,3	1,6
<i>Dirigenti</i>	48,0	48,0	96,0	39,4	46,0	85,4
Dirig. I fascia	5,2	9,1	14,3	4,3	8,8	13,1
Dirig. I fascia a tempo det.	0,8	1,7	2,5	0,7	1,7	2,3
Dirig. II fascia	39,6	34,5	74,1	32,4	32,9	65,3
Dirig. II fascia a tempo det.	2,4	2,7	5,1	2,1	2,6	4,7
<i>Terza area con incarico dirigenziale provvisorio</i>	32,8	53,9	86,7	31,2	46,7	77,9
<i>Personale non dirigente</i>	1.199,6	561,2	1.760,7	1.199,7	560,1	1.759,8
Terza area	677,4	323,8	1.001,2	677,2	323,1	1.000,3
Seconda area	518,5	236,0	754,5	518,8	235,6	754,4
Prima area	3,6	1,4	5,0	3,7	1,3	5,0
TOTALE	1.280,7	664,5	1.945,2	1.270,6	654,1	1.924,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Tabella 8

Agenzie fiscali - Spesa⁽¹⁾ per retribuzioni del personale
a tempo indeterminato. Variazione percentuale 2010/2009

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
<i>Direttori generali</i>	10,9	-3,6	-1,0	6,2	6,2	6,2
<i>Dirigenti</i>	16,3	-6,4	3,7	-4,4	-6,9	-5,8
Dirig. I fascia	28,3	4,8	12,3	6,7	2,8	4,0
Dirig. I fascia a tempo det.	64,1	37,2	44,5	41,6	35,8	37,4
Dirig. II fascia	13,6	-10,0	1,2	-7,0	-10,2	-8,7
Dirig. II fascia a tempo det.	27,9	-11,1	4,0	8,5	-12,2	-4,2
<i>Terza area con incarico dirigenziale provvisorio</i>	31,8	27,7	29,2	25,4	15,4	19,2
<i>Personale non dirigente</i>	-2,1	-5,9	-3,3	-1,6	-5,7	-2,9
Terza area	0,5	-5,6	-1,5	1,0	-5,4	-1,1
Seconda area	-5,3	-6,6	-5,7	-4,9	-6,3	-5,3
Prima area	12,0	24,0	15,0	15,3	26,0	18,0
TOTALE	-0,8	-3,9	-1,9	-1,2	-4,5	-2,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

- ⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.
⁽²⁾ Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.
⁽³⁾ Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

L'analisi della spesa media annua nelle sue componenti di dettaglio evidenzia, quanto al personale dirigente, un contenuto incremento della retribuzione di posizione (in coerenza con i rinnovi contrattuali) e una flessione della retribuzione di risultato dei dirigenti di II fascia (modesta risulta invece la crescita di quella dei dirigenti di I fascia).

La spesa media per la retribuzione accessoria del personale non dirigenziale evidenzia invece maggiori anomalie registrando, accanto ad una sostanziale stabilizzazione della spesa avente carattere fisso e continuativo (indennità di ente e straordinario), un andamento non lineare dei compensi destinati alla produttività ascrivibile al momento di effettivo pagamento degli stessi e alla minor incidenza sul fondo unico del finanziamento delle progressioni orizzontali.

Tabella 9

Agenzie fiscali - Spesa annua procapite per retribuzioni⁽¹⁾

(valori in euro)

CATEGORIA	TOTALE ⁽¹⁾				VOCI STIPENDIALI			
	2008	2009	2010	Var. % 2010/09	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
<i>Direttori generali</i>	391.498	379.235	402.577	6,2	78.548	73.384	77.911	6,2
<i>Dirigenti tempo ind.</i>	98.930	101.088	106.662	5,5	45.885	46.768	49.944	6,8
Dirig. I fascia tempo ind.	185.710	200.121	201.788	0,8	61.316	63.571	65.729	3,4
Dirig. II fascia tempo ind.	93.092	92.984	97.449	4,8	44.847	45.393	48.416	6,7
<i>Terza area con incarico dirigenziale provvisorio</i>	81.675	83.278	77.754	-6,6	30.123	31.673	31.097	-1,8
<i>Pers. non dirigente</i>	31.460	35.024	34.355	-1,9	22.770	23.550	23.421	-0,5
Terza area	34.788	38.862	37.482	-3,6	25.068	25.747	25.375	-1,4
Seconda area	28.214	31.185	31.005	-0,6	20.529	21.346	21.321	-0,1
Prima area	23.996	24.375	24.815	1,8	17.621	18.237	18.141	-0,5
TOTALE	32.389	35.540	34.710	-2,3	23.341	24.031	23.934	-0,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie. Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti.

Tabella 10

Agenzie fiscali - Composizione della spesa annua procapite
per indennità e competenze accessorie

(valori in euro)

CATEGORIA	VOCE DI SPESA	2008	2009	2010	%	
					Compo- sizione	Var. 2010/09 Contri- buto
Dirigenti I fascia a tempo indet.	Retribuzione di posizione	80.022	83.679	82.702	60,8	-0,7
	Retribuzione di risultato	40.322	46.076	47.586	35,0	1,1
	Incentivi alla mobilità	3.382	2.918	5.095	3,7	1,6
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	440	3.068	235	0,2	-2,1
	Voci residuali	227	809	441	0,3	-0,3
	TOTALE	124.394	136.549	136.058	100,0	-0,4
	<i>Arretrati</i>	<i>2.114</i>	<i>1.337</i>	<i>4.085</i>		
Dirigenti II fascia a tempo indet.	Retribuzione di posizione	26.934	27.996	30.047	61,3	4,3
	Retribuzione di risultato	20.466	17.176	16.091	32,8	-2,3
	Incentivi alla mobilità	558	1.447	2.179	4,4	1,5
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	103	314	102	0,2	-0,4
	Voci residuali	184	657	614	1,3	-0,1
	TOTALE	48.245	47.590	49.034	100,0	3,0
	<i>Arretrati</i>	<i>1.416</i>	<i>2.270</i>	<i>2.438</i>		
Terza area con incarico dirigenziale provvisorio	Retribuzione di posizione	13.384	17.540	14.897	31,9	-5,1
	Retribuzione di risultato	15.190	11.982	10.340	22,2	-3,2
	Assegno stipendiale incarico provvisorio	14.004	12.801	12.568	26,9	-0,5
	Indennità di amministrazione	8.167	8.310	7.967	17,1	-0,7
	Incentivi alla mobilità	541	709	702	1,5	0,0
	Voci residuali	267	263	182	0,4	-0,2
	TOTALE	51.552	51.605	46.657	100,0	-9,6
	<i>Arretrati</i>	<i>1.266</i>	<i>2.192</i>	<i>7.149</i>		
Personale non dirigente	Indennità di amministrazione	6.281	6.360	6.351	58,1	-0,1
	Compensi produttività	665	3.671	3.161	28,9	-4,4
	Straordinario	699	651	704	6,4	0,5
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	553	258	127	1,2	-1,1
	Voci residuali	493	533	590	5,4	0,5
	TOTALE	8.690	11.474	10.934	100,0	-4,7
	<i>Arretrati</i>	<i>259</i>	<i>51</i>	<i>21</i>		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

2.3. Presidenza del Consiglio dei ministri

2.3.1. Consistenza e composizione del personale

Indici del tutto differenti presenta la Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione alla peculiare conformazione dell'amministrazione e alle modifiche normative che hanno prodotto effetti nel 2010, incrementando le unità di personale della Protezione civile ed estendendo l'applicazione dei contratti collettivi del comparto al personale trasferito alla Presidenza¹⁶.

I dati rilevati nel conto annuale evidenziano una crescita del numero dei dipendenti a tempo indeterminato (2.521 unità; +7,6% rispetto al 2009), cui si aggiunge la forte presenza di personale in prestito, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 303 del 1999 che, pur in flessione, continua a rappresentare oltre il 40% del personale in servizio.

Tabella 11

*Presidenza del Consiglio dei ministri - Personale in servizio
al 31 dicembre per categoria e tipologia del rapporto di lavoro*

CATEGORIA	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
Dirigenti	320	328	325	-0,9
Dirig. I fascia	79	109	102	-6,4
Dirig. I fascia a tempo det.	31	24	27	12,5
Dirig. II fascia	169	154	157	1,9
Dirig. II fascia a tempo det.	41	41	39	-4,9
Personale non dirigente⁽¹⁾	2.094	2.016	2.196	8,9
Categoria A		927	1.165	25,7
Categoria B	2.094	1.089	1.031	-5,3
TOTALE TEMPO INDETERM.	2.414	2.344	2.521	7,6
Tempo determinato	13	27	17	-37,0
Formazione lavoro	1	-	-	-
Interinale	2	6	5	-5,0
Lavori socialmente utili	-	-	-	-
TOTALE RAPP. FLESSIBILE	15	33	22	-31,4
TOTALE COMPARTO	2.429	2.377	2.543	7,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ La classificazione del personale in categoria A e categoria B è rilevata a partire dal 2009. Per il 2008, pertanto, si fornisce il valore complessivo delle due categorie.

¹⁶ Legge n. 183 del 2010, art. 17, "Applicazione dei contratti collettivi del comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri al personale ad essa trasferito" (Personale della segreteria del CIPE e del Dipartimento del turismo e dello sport). Al personale dirigenziale e non dirigenziale, trasferito e inquadrato nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri in attuazione del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, e del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, si applicano, a decorrere dal 1° gennaio 2010, i contratti collettivi di lavoro del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Disaggregando i dati tra dirigenti e non dirigenti, emerge la sostanziale stabilità dei primi (325 unità pari al -0,9% rispetto al 2009), cui, peraltro, si accompagnano le misure di contenimento degli organici disposte con il d.P.C.M. 5 agosto 2010.

Sempre sulla base dei dati del conto annuale, cresce significativamente il personale non dirigente che, raggiungendo le 2.196 unità, segna un aumento dell'8,9% che va ricondotto alla stabilizzazione, nel 2010, di 142 unità di personale precario.

Circa l'11% del personale di categoria B accede per progressione verticale alla categoria superiore. Il saldo tra assunzioni e cessazioni determina un incremento della consistenza dell'area A di circa il 25%, con un maggior addensamento di oltre 7 punti percentuali (53,1% a fronte del precedente 46%). Più ampio, invece, il ricorso alle progressioni orizzontali, che hanno interessato pressoché tutto il personale del comparto (l'86% del personale nel 2009 e il 91,6% nel 2010).

Va, peraltro, segnalato il processo in atto di riduzione delle strutture amministrative e di generale razionalizzazione degli apparati e di riduzione della spesa avviato dal 2011.

2.3.2. La spesa per il trattamento fondamentale ed accessorio

Gli andamenti della consistenza del personale, sia dirigenziale che amministrativo, si riflettono sulla variazione della spesa che risente inoltre, al pari degli altri settori, della stipula dei rinnovi contrattuali della dirigenza, nonché del ritardo nella stipula del contratto collettivo nazionale di lavoro per il restante personale relativo al secondo biennio 2008-2009 e agli effetti di trascinarsi del CCNL per il biennio precedente.

Cresce, pertanto, l'ammontare della spesa complessiva nel 2010 sia per il personale dirigente (14,1% al netto degli arretrati) che per il restante personale del comparto (16%). L'incremento registrato nell'ambito delle voci stipendiali è determinato dal peso derivante dai rinnovi contrattuali - imputato per intero, per entrambe le categorie, sul 2010 - oltre che, limitatamente al personale amministrativo, dall'incremento del numero dei dipendenti e dall'elevato numero di progressioni orizzontali.

Le rilevazioni di conto annuale relative al 2010 considerano, inoltre, per la prima volta, all'interno della spesa per retribuzioni, anche le somme corrisposte al personale estraneo di diretta collaborazione con gli organi politici, in precedenza rilevate in una apposita sezione non ricompresa nella voce costo del personale.

Tabella 12

Presidenza del Consiglio dei ministri - Spesa⁽¹⁾ per retribuzioni del personale a tempo indeterminato nel 2010

(milioni di euro)

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
Dirigenti	22,9	34,4	57,4	20,9	25,1	46,0
Dirig. I fascia	8,6	16,5	25,1	7,9	12,4	20,3
Dirig. I fascia a tempo det.	1,8	3,3	5,2	1,6	2,7	4,2
Dirig. II fascia	9,7	11,1	20,9	9,1	7,8	16,8
Dirig. II fascia a tempo det.	2,7	3,5	6,2	2,3	2,3	4,6
Personale non dirigente	66,1	75,2	141,4	64,2	74,9	139,1
Categoria A	36,5	37,2	73,7	35,5	37,0	72,5
Categoria B	29,7	38,0	67,7	28,7	37,9	66,6
TOTALE	89,1	109,7	198,7	85,1	100,0	185,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Tabella 13

Presidenza del Consiglio dei ministri - Spesa⁽¹⁾ per retribuzioni del personale a tempo indeterminato. Variazione percentuale 2010/2009

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
Dirigenti	30,0	14,2	20,0	19,3	10,1	14,1
Dirig. I fascia	29,1	17,2	21,1	18,9	11,1	14,0
Dirig. I fascia a tempo det.	21,7	44,4	35,5	3,7	14,5	10,3
Dirig. II fascia	30,0	-5,5	8,3	22,7	6,0	14,4
Dirig. II fascia a tempo det.	39,3	74,0	57,0	19,6	14,8	17,1
Personale non dirigente	5,7	10,2	8,0	18,8	13,6	16,0
Categoria A	5,6	10,9	8,2	20,8	14,4	17,5
Categoria B	5,7	9,5	7,8	16,4	12,9	14,4
TOTALE	11,0	11,4	11,2	18,9	12,7	15,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.

⁽²⁾ Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

⁽³⁾ Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

Più complessa risulta l'analisi della spesa per la retribuzione accessoria. Il conto annuale non recepisce, infatti, la particolarità dell'articolazione del personale dirigenziale in servizio presso la Presidenza. Di conseguenza, non appaiono coerenti i criteri di imputazione delle relative spese che tralasciano le somme che non gravano sul bilancio della Presidenza nonché quella parte della spesa per retribuzione di posizione o di risultato anticipata dalle varie amministrazioni di provenienza.

L'andamento della spesa per le componenti accessorie della retribuzione, relativamente al personale non dirigente, va letto alla luce della evidenziata crescita del numero dei dipendenti e della complessa operazione di riordino del trattamento economico effettuata con il contratto collettivo per il quadriennio normativo 2006-2007.

Tale accordo aveva previsto, a fronte dell'aumento dell'orario di lavoro da 36 a 38 ore settimanali, un incremento dello stipendio e dell'indennità di Presidenza, finanziato attraverso l'utilizzo di risorse in precedenza destinate a corrispondere alcuni trattamenti accessori (in primo luogo la cosiddetta indennità di specificità organizzativa), reintegrate mediante la riduzione strutturale del 50% dell'ammontare dei capitoli di bilancio relativi al pagamento dello straordinario.

Dividendo il valore della spesa relativa ai singoli trattamenti per il numero complessivo dei dipendenti in servizio, il dato relativo alla spesa media, risulta, peraltro, palesemente non congruo, a testimonianza della necessità, più volte sottolineata dalla Corte, di una dettagliata evidenziazione, all'interno delle rilevazioni del conto annuale, delle categorie di personale e del numero di dipendenti che in concreto sono risultati beneficiari, nell'anno di riferimento, degli specifici istituti retributivi.

2.4. Scuola

2.4.1. Consistenza e composizione del personale

Di difficile lettura risultano anche i dati concernenti il comparto scuola, nel quale un peso significativo (18% circa) riveste, accanto al personale di ruolo, anche il personale a tempo determinato, attesa la sua rilevanza al fine di consentire il corretto svolgimento dell'attività didattica.

L'andamento del personale dirigente (appartenente all'area V) deve essere letto alla luce delle disposizioni dettate dal d.P.R. n. 140 del 2008 che riserva il reclutamento al personale docente ed educativo in servizio nelle istituzioni scolastiche in possesso di specifici requisiti per un numero di posti disponibili calcolati al termine dell'anno scolastico in cui si indice il concorso, cui si aggiungono i posti che, presumibilmente, si renderanno disponibili nel triennio successivo.

L'evoluzione del personale docente e amministrativo riflette, invece, la particolare procedura di definizione dell'organico che si articola nella previa approvazione del c.d. organico di diritto - cioè la pianta organica definita prima dell'avvio dell'anno scolastico (che guida i processi di mobilità, allocazione e reclutamento del personale) - cui segue la definitiva individuazione dell'organico c.d. di fatto, vale a dire l'organico effettivo in carico alle singole scuole che determina le concrete necessità di personale per lo svolgimento del servizio scolastico.

I dati relativi all'ultimo triennio considerato risentono delle politiche di razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico avviate nel biennio 2007-2008 nell'ambito delle quali l'intervento di maggior rilievo, contenuto nel decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, si è articolato in misure dirette alla revisione degli ordinamenti scolastici, alla riorganizzazione della rete scolastica e al più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole.

La riorganizzazione della rete scolastica, cui nuovo impulso è stato impresso dalle manovre finanziarie del 2011, è infatti suscettibile di incidere sensibilmente sulla dinamica del personale dirigenziale, il cui andamento risente degli obiettivi di riduzione delle istituzioni scolastiche che non raggiungono i parametri sufficienti a conservare la personalità giuridica (700 alunni). Malgrado tali obiettivi di razionalizzazione abbiano segnato nel 2010-2011 una battuta d'arresto¹⁷, il personale dirigente ha evidenziato, nell'ultimo triennio considerato, una progressiva flessione (-14% rispetto al 2008; -9,9% rispetto al 2009) in relazione al forte esodo dal servizio, solo in parte compensato dalle nuove assunzioni.

Analogo andamento si rileva anche nell'ambito del personale amministrativo (-6% rispetto al 2009) e del personale docente (-2% rispetto al 2009) ove, tuttavia, disaggregando i dati a seconda delle categorie, la rilevazione evidenzia: una significativa riduzione degli insegnanti a tempo indeterminato e a tempo determinato con contratto fino al termine delle attività didattiche e una sostenuta crescita degli insegnanti di sostegno sia a tempo indeterminato che a tempo determinato. Si tratta di andamenti, da un lato, coerenti con gli interventi di contenimento degli organici contenuti nel citato e più volte modificato decreto-legge n. 112 del 2008 (67.341 posti in organico nel triennio 2010-2012) e, dall'altro, in buona parte conseguenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 80/2010 in materia di posti di sostegno¹⁸.

¹⁷ Anche a seguito della sentenza n. 200 del 2009 della Corte costituzionale che ha dichiarato la illegittimità delle disposizioni, contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008, concernenti le azioni di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche.

¹⁸ La Corte costituzionale, con sentenza n. 80 del 22 febbraio 2010, ha abrogato la disposizione che fissava il tetto massimo di posti di sostegno (comprensivo delle deroghe) attivabili in organico di fatto a livello nazionale (tetto stabilito dalla legge n. 244 del 2007 per problemi di contenimento della spesa pubblica), nonché la disposizione relativa al graduale raggiungimento del rapporto nazionale di un docente ogni due alunni disabili.

Tabella 14

*Scuola - Personale in servizio al 31 dicembre
per categoria e tipologia del rapporto di lavoro*

CATEGORIA	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
Dirigenti	10.656	10.177	9.165	-9,9
Insegnanti	873.682	833.258	816.586	-2,0
Tempo indeterminato	665.011	634.857	615.101	-3,1
Contratto annuale	30.330	33.250	33.547	0,9
Contratto fino al termine dell'attività didattica	73.826	61.735	59.411	-3,8
Insegnanti di sostegno a tempo indeterminato	50.843	54.097	58.282	7,7
Insegnanti di sostegno - Contratto annuale	2.219	2.905	3.350	15,3
Insegnanti di sostegno - Contratto fino al termine dell'attività didattica	37.283	32.487	33.220	2,3
Docenti di religione	14.170	13.927	13.675	-1,8
Personale amministrativo, tecnico e ausiliario.	245.525	231.337	217.533	-6,0
Tempo indeterminato	167.373	166.567	166.153	-0,2
Contratto annuale	59.192	51.269	38.131	-25,6
Contratto fino al termine dell'attività didattica	18.960	13.501	13.249	-1,9
TOTALE	1.129.863	1.074.772	1.043.284	-2,9
Tempo determinato (supplenze brevi)	484	487	406	-16,6
TOTALE COMPARTO	1.130.347	1.075.259	1.043.690	-2,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

2.4.2. La spesa per il trattamento fondamentale ed accessorio

L'andamento della spesa per il personale della scuola risente, da un lato, della composizione stessa del comparto¹⁹ e, dall'altro, della particolare struttura e sviluppo della retribuzione del personale dirigente e non dirigente. Quanto al personale dirigente, con l'uscita dalla competenza del contratto della scuola, è cambiata la struttura della retribuzione che non contempla più aumenti di anzianità ma una sola voce stipendiale uguale per tutti²⁰ cui si aggiungono, al pari del restante personale dirigenziale, la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato per importi, tuttavia, nettamente inferiori a quelli previsti nelle altre aree di contrattazione.

¹⁹ Come appena visto, accanto ai dirigenti scolastici (dal 2001 confluiti in una apposita area contrattuale), il comparto comprende docenti e personale tecnico-amministrativo di ruolo e particolari figure contrattuali a tempo determinato funzionali alla necessità di garantire la continuità del servizio (contratti annuali, contratti fino al termine delle attività didattiche, supplenze brevi).

²⁰ I dirigenti in servizio al 31/12/2000 conservano, per diritto acquisito, la retribuzione individuale di anzianità maturata a quella data come fosse "un assegno *ad personam* non assorbibile".

Scuola - Spesa⁽¹⁾ per retribuzioni del personale nel 2010Tabella 15
(milioni di euro)

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
Dirigenti	595,5	168,2	763,7	506,6	147,6	654,2
Insegnanti	21.644,0	3.186,3	24.830,3	21.065,8	3.186,2	24.252,0
Tempo indeterminato	17.202,0	2.521,5	19.723,5	16.852,3	2.521,5	19.373,8
Contratto annuale	693,9	109,4	803,3	670,1	109,4	779,5
Contratto fino al termine dell'attività didattica	1.026,8	165,3	1.192,1	952,9	165,3	1.118,2
Insegnanti di sostegno a tempo indeterminato	1.632,1	234,3	1.866,5	1.599,3	234,3	1.833,7
Insegnanti di sostegno - Contratto annuale	71,1	11,5	82,5	68,3	11,5	79,7
Insegnanti di sostegno - Contratto fino al termine dell'attività didattica	603,7	92,7	696,4	561,0	92,7	653,8
Docenti di religione	414,6	51,5	466,1	361,8	51,5	413,3
Personale amministrativo, tecnico e ausiliario.	4.401,6	513,2	4.914,7	4.275,7	513,2	4.788,8
Tempo indeterminato	3.400,8	406,1	3.806,9	3.300,9	406,1	3.707,0
Contratto annuale	799,9	82,6	882,5	778,2	82,6	860,9
Contratto fino al termine dell'attività didattica	200,9	24,4	225,3	196,5	24,4	221,0
TOTALE	26.641,1	3.867,6	30.508,7	25.848,1	3.846,9	29.695,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.⁽²⁾ Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.⁽³⁾ Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

In parte diversa rispetto al restante personale pubblico si presenta anche la retribuzione del personale docente e amministrativo suddivisa in sette (ora sei fasce retributive) graduate a seconda dell'anzianità di servizio, c.d. gradoni, rivalutate biennialmente in sede di rinnovi contrattuali; avanzamento che, comunque, spetta solo al personale di ruolo, atteso che al personale supplente spettano solo gli incrementi contrattuali sulla prima classe (pari ad un'anzianità tra 0 e 8 anni).

Minor rilievo quantitativo riveste invece, a differenza del restante personale pubblico, la retribuzione accessoria legata alla distribuzione delle risorse del Fondo d'istituto, di cui solo una parte è diretta ad incrementare l'offerta formativa, e da eventuali risparmi prodotti dalle politiche di razionalizzazione fino ad ora contrattualmente destinato a privilegiare voci di trattamento fisso e continuativo.

Tabella 16

Scuola - Spesa ⁽¹⁾ per retribuzioni del personale.
Variazione percentuale 2010/2009

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
Dirigenti	18,0	14,3	17,2	6,4	0,3	17,2
Insegnanti	-7,6	-0,6	-6,7	-8,4	1,2	-6,7
Tempo indeterminato	-6,3	0,7	-5,4	-6,6	2,4	-5,4
Contratto annuale	-5,5	6,3	-4,1	-7,1	8,0	-4,1
Contratto fino al termine dell'attività didattica	-31,5	-21,9	-30,3	-35,2	-21,0	-30,3
Insegnanti di sostegno a tempo indeterminato	4,0	14,1	5,2	3,6	16,0	5,2
Insegnanti di sostegno - Contratto annuale	14,4	29,5	16,3	11,4	30,9	16,3
Insegnanti di sostegno - Contratto fino al termine dell'attività didattica	-25,4	-15,4	-24,2	-29,4	-14,4	-24,2
Docenti di religione	4,7	-17,8	1,6	0,4	-11,8	1,6
Personale amministrativo, tecnico e ausiliario.	-7,8	12,5	-6,1	-8,5	13,9	-6,1
Tempo indeterminato	-1,9	20,8	0,1	-2,7	22,3	0,1
Contratto annuale	-20,3	-10,8	-19,5	-21,0	-9,9	-19,5
Contratto fino al termine dell'attività didattica	-33,9	-10,4	-31,9	-33,9	-9,3	-31,9
TOTALE	-7,2	1,6	-6,1	-8,2	2,7	-6,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.

⁽²⁾ Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

⁽³⁾ Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

Nella stessa direzione si pone la più recente normativa (art. 8, comma 14, della legge n. 122 del 2010) che indirizza una quota delle economie di spesa derivanti dall'applicazione dell'art. 64 della legge n. 133 del 2008, destinata in un primo tempo ad incrementare le risorse contrattuali stanziare per la valorizzazione e lo sviluppo professionale del personale della scuola, al recupero dell'utilità ai fini della maturazione delle posizioni di carriera e stipendiali e dei relativi incrementi economici del personale docente e amministrativo della scuola, incisi, al pari di tutto il restante personale pubblico, dalle politiche di contenimento adottate nel 2010.

Tabella 17

Scuola - Spesa annua procapite per retribuzioni⁽¹⁾

(valori in euro)

CATEGORIA	TOTALE ⁽¹⁾				VOCI STIPENDIALI			
	2008	2009	2010	Var. % 2010/09	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
Dirigenti	60.762	60.551	66.677	10,1	48.636	46.693	52.074	11,5
Insegnanti	29.610	31.197	30.659	-1,7	25.941	27.495	26.684	-2,9
Tempo indeterminato	30.598	31.914	31.411	-1,6	26.825	28.155	27.391	-2,7
Contratto annuale	25.034	28.758	25.791	-10,3	21.937	25.217	22.171	-12,1
Contratto fino al termine dell'attività didattica	25.236	27.319	26.074	-4,6	22.039	23.918	22.220	-7,1
Insegnanti di sostegno a tempo indeterminato	30.300	31.602	31.224	-1,2	26.626	27.946	27.233	-2,5
Insegnanti di sostegno - Contratto annuale	24.253	26.829	25.290	-5,7	21.263	23.470	21.651	-7,7
Insegnanti di sostegno - Contratto fino al termine dell'attività didattica	24.726	26.703	25.443	-4,7	21.670	23.500	21.834	-7,1
Docenti di religione	28.612	30.469	30.582	0,4	24.296	26.220	26.771	2,1
Personale amministrativo, tecnico e ausiliario.	20.642	21.708	21.768	0,3	18.733	19.810	19.445	-1,8
Tempo indeterminato	21.883	23.007	22.980	-0,1	19.879	20.971	20.474	-2,4
Contratto annuale	18.186	18.809	18.208	-3,2	16.481	17.206	16.461	-4,3
Contratto fino al termine dell'attività didattica	17.899	19.106	19.399	1,5	16.146	17.518	17.255	-1,5
TOTALE	27.923	29.406	29.084	-1,1	24.566	26.001	25.364	-2,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.

Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Escluso trattamento accessorio all'estero.

Ciò premesso i dati rilevati evidenziano una forte diminuzione della spesa complessiva, anche al lordo degli arretrati, che tuttavia presenta indici disomogenei a seconda delle diverse categorie di personale.

Cresce, in primo luogo, la spesa per i dirigenti scolastici in relazione al rinnovo contrattuale, siglato a metà dell'esercizio 2010. In coerenza con gli obiettivi assegnati al contratto, volti al riallineamento delle retribuzioni del personale dell'area V con quelle del restante personale dirigenziale, cresce, sia pure di misura, la spesa complessiva per le competenze accessorie, in gran parte assorbita dalla retribuzione di posizione che, pur nettamente inferiore a quella delle altre aree dirigenziali, segna un incremento del 10% e rappresenta circa il 75% del trattamento accessorio.

Tabella 18

Scuola - Composizione della spesa annua procapite
per indennità e competenze accessorie

(valori in euro)

CATEGORIA	VOCE DI SPESA	2008	2009	2010	%	
					Compo- sizione	Var. 2010/09 Contri- buto
Dirigenti scolastici	Retribuzione di posizione	9.502	10.026	11.011	75,4	7,1
	Retribuzione di risultato	666	724	751	5,1	0,2
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	1.190	1.800	1.742	11,9	-0,4
	Voci residuali	768	1.309	1.100	7,5	-1,5
	TOTALE	12.126	13.859	14.604	100,0	5,4
	<i>Arretrati</i>	<i>1.930</i>	<i>1</i>	<i>2.119</i>		
Insegnanti a tempo indeterminato	Retribuzione professionale docenti	2.426	2.465	2.427	60,4	-1,0
	Compenso individuale per il miglioramento dell'offerta formativa	967	953	1.184	29,5	6,2
	Indennità di esame	116	156	150	3,7	-0,1
	Compenso ore eccedenti	121	141	141	3,5	0,0
	Voci residuali	143	45	118	2,9	1,9
	TOTALE	3.773	3.759	4.020	100,0	6,9
	<i>Arretrati</i>	<i>227</i>	<i>64</i>	<i>0</i>		
Insegnanti di sostegno a tempo indeterminato	Retribuzione professionale docenti	2.421	2.468	2.431	60,9	-1,0
	Compenso individuale per il miglioramento dell'offerta formativa	957	941	1.174	29,4	6,4
	Indennità di esame	63	92	150	3,8	1,6
	Compenso ore eccedenti	95	119	126	3,2	0,2
	Voci residuali	138	36	110	2,8	2,0
	TOTALE	3.674	3.656	3.990	100,0	9,1
	<i>Arretrati</i>	<i>225</i>	<i>63</i>	<i>0</i>		
Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario a tempo indeterminato	Compenso individuale per il miglioramento dell'offerta formativa	973	990	1.262	50,4	13,4
	Compenso individuale accessorio professionale	776	797	786	31,4	-0,5
	professionale	134	192	372	14,8	8,8
	Voci residuali	121	56	86	3,4	1,4
	TOTALE	2.003	2.035	2.505	100,0	23,1
	<i>Arretrati</i>	<i>81</i>	<i>25</i>	<i>-</i>		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Nell'ambito del personale docente e amministrativo si rileva una diminuzione della spesa complessiva del personale di ruolo e, in misura maggiore, del personale docente non di ruolo (in particolare il personale con contratto fino al termine delle attività didattiche). Tale andamento appare coerente con gli effetti delle politiche di contenimento degli organici e con l'esaurimento del piano pluriennale di assunzioni 2007-2009 che hanno determinato una flessione strutturale del personale a tempo determinato (ed in particolare dei docenti con incarico fino al termine delle attività didattiche) che, pur indispensabile al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi, tende a rientrare nei limiti fisiologici diretti a fronteggiare le esigenze di funzionamento.

2.5. Enti pubblici non economici

2.5.1. Consistenza e composizione del personale

Il personale del comparto è quasi interamente assorbito dagli enti previdenziali e assistenziali, tra i quali l'Ente di maggior peso è l'INPS (52% del personale del comparto), seguito dall'INAIL (20%) e dall'INPDAP (13%).

Analogamente al personale degli altri comparti e aree del settore statale, l'ultimo triennio è caratterizzato da una progressiva flessione del personale sia a tempo indeterminato (-6% rispetto al 2008) che a tempo determinato (-1,6% rispetto al 2008); cresce, invece, in misura significativa il ricorso ad altre tipologie di lavoro flessibile che assorbe circa il 3,6% del personale del comparto. In particolare, i lavoratori interinali quadruplicano la loro consistenza nell'ultimo triennio, raggiungendo la stessa dimensione numerica del personale a tempo determinato.

Il personale dirigente, in controtendenza rispetto a quello degli altri comparti, segna un contenuto aumento (1,8%). Il dato relativo alle progressioni verticali del personale amministrativo mostra come la copertura dei posti dirigenziali di II fascia sia avvenuto, nel 2010, essenzialmente per conferimento di incarichi dirigenziali *ex art. 19* del d.lgs. n. 165 del 2001 ovvero per superamento di concorso da parte di personale appartenente alla stessa amministrazione.

Flette, invece, sensibilmente, il numero dei medici (-3,5%) e dei professionisti (-4,7%) che maggiormente risentono del blocco del *turnover*.

Poco rilevante risulta l'entità, nel 2010, delle progressioni verticali del personale non dirigente che hanno interessato solo l'1,9% del personale, in particolare nell'area B. Significativo il numero di progressioni orizzontali che ha riguardato circa il 18% del personale in servizio, in particolare nelle aree C e B. L'effetto cumulato con i movimenti registrati negli esercizi precedenti fotografa, tuttavia, un'alta percentuale di addensamento del personale nelle aree apicali (75% dei dipendenti concentrato nell'area C) e, nell'ambito delle singole aree, una forte concentrazione del personale nelle posizioni economiche più elevate.

Tabella 19

*Enti pubblici non economici - Personale in servizio al
31 dicembre per categoria e tipologia del rapporto di lavoro*

CATEGORIA	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
Direttori generali	19	20	17	-15,0
Dirigenti	1.067	985	1.003	1,8
Dirig. I fascia	103	100	85	-15,0
Dirig. I fascia a tempo det.	9	8	8	0,0
Dirig. II fascia	890	807	839	4,0
Dirig. II fascia a tempo det.	65	70	71	1,4
Medici	1.277	1.245	1.201	-3,5
Professionisti	1.196	1.158	1.104	-4,7
Personale non dirigente	51.323	50.037	48.183	-3,7
Pers. ruolo ad esaurimento	267	187	96	-48,7
Area C	38.506	37.021	36.224	-2,2
Area B	10.839	11.119	10.203	-8,2
Area A	1.711	1.710	1.660	-2,9
Pers. contrattista	1.353	1.342	1.341	-0,1
TOTALE TEMPO INDETERM.	56.235	54.787	52.849	-3,5
Tempo determinato	2.154	2.308	2.120	-8,1
Formazione lavoro	576	95	-	-100,0
Interinale	544	920	1.926	109,3
Lavori socialmente utili	331	215	117	-45,5
TOTALE RAPP. FLESSIBILE	3.605	3.539	4.164	17,7
TOTALE COMPARTO	59.840	58.326	57.013	-2,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

2.5.2. La spesa per il trattamento fondamentale ed accessorio

L'andamento della spesa registrato nel settore è riconducibile alle variazioni nella consistenza e struttura del personale nel comparto. L'ammontare complessivo, al netto degli arretrati, registra nel 2010 una diminuzione dell'1,5% (+0,3% al lordo degli arretrati) che si ripartisce in misura sostanzialmente omogenea tra personale dirigente e non dirigente.

Tabella 20

Enti pubblici non economici - Spesa⁽¹⁾ per
retribuzioni del personale a tempo indeterminato nel 2010

(milioni di euro)

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
<i>Direttori generali</i>	1,7	2,1	3,7	1,6	1,9	3,5
Dirigenti	56,4	99,6	155,9	48,6	92,2	140,8
Dirig. I fascia	7,3	17,1	24,3	6,1	14,5	20,5
Dirig. I fascia a tempo det.	0,6	1,6	2,2	0,5	1,4	2,0
Dirig. II fascia	44,8	76,0	120,9	38,7	71,7	110,4
Dirig. II fascia a tempo det.	3,7	4,9	8,5	3,3	4,6	7,9
Medici	63,1	58,2	121,2	53,7	56,0	109,7
Professionisti	58,7	104,0	162,6	48,0	100,1	148,1
Personale non dirigente	1.200,7	652,9	1.853,6	1.187,0	644,5	1.831,5
Pers. ruolo ad esaurimento	5,5	6,4	11,9	5,4	5,2	10,6
Area C	938,9	511,2	1.450,1	930,0	505,9	1.435,9
Area B	223,8	117,8	341,7	220,1	116,2	336,3
Area A	32,4	17,5	49,9	31,6	17,1	48,7
Pers. contrattista	45,0	6,7	51,7	40,5	5,7	46,1
TOTALE	1.425,4	923,4	2.348,8	1.379,4	900,4	2.279,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.

⁽²⁾ Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

⁽³⁾ Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

Relativamente alla dirigenza, la riduzione di spesa registrata (-2,1%) si riconduce alla diminuzione della spesa per trattamento accessorio che assorbe la modesta crescita della spesa per la retribuzione fissa.

La limitata percentuale di variazione della spesa per retribuzioni fisse (+0,4% al netto degli arretrati) deriva dalla forte riduzione delle unità annue (-4,8%) che ha compensato il 70% degli effetti derivanti dalla sottoscrizione dei contratti collettivi siglati nel 2010. Il risparmio relativo alla RIA del personale cessato, inoltre, abbatte la spesa per voci stipendiali di un ulteriore 1,3%.

Tabella 21

Enti pubblici non economici - Spesa⁽¹⁾ per retribuzioni del personale a tempo indeterminato. Variazione percentuale 2010/2009

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
<i>Direttori generali</i>	-4,8	-7,3	-6,2	-9,4	-10,6	-10,0
<i>Dirigenti</i>	15,9	2,8	7,2	0,4	-3,4	-2,1
Dirig. I fascia	10,2	1,1	3,6	-8,2	-13,6	-12,0
Dirig. I fascia a tempo det.	21,4	55,8	44,8	13,6	40,1	31,6
Dirig. II fascia	16,7	2,0	7,0	0,9	-2,3	-1,2
Dirig. II fascia a tempo det.	16,9	11,2	13,6	9,5	7,6	8,4
<i>Medici</i>	22,7	0,2	10,8	4,5	-2,4	0,9
<i>Professionisti</i>	27,2	16,5	20,2	4,8	13,9	10,8
<i>Personale non dirigente</i>	-3,3	-1,1	-2,5	-3,2	-1,4	-2,6
Pers. ruolo ad esaurimento	-36,4	-35,9	-36,1	-36,6	-44,7	-40,8
Area C	-2,7	0,1	-1,7	-2,3	-0,2	-1,5
Area B	-5,2	-3,7	-4,7	-6,2	-3,6	-5,3
Area A	2,0	1,6	1,8	-0,2	1,1	0,2
<i>Pers. contrattista</i>	15,8	6,4	14,5	3,8	7,9	4,3
TOTALE	-0,2	1,1	0,3	-2,4	-0,2	-1,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

- (1) Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.
 (2) Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.
 (3) Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

L'analisi della spesa media per retribuzione accessoria, scomposta a seconda delle principali voci che la compongono, una migliore contabilizzazione della voce altre spese accessorie e indennità varie anche mediante la rilevazione della spesa per progetti speciali.

Passando ad esaminare la spesa per il personale non dirigenziale, la variazione percentuale di quella per le retribuzioni fisse (-3,2%) si riconduce sostanzialmente alla riduzione del personale e non risente in maniera significativa né dei passaggi verticali (stante la sostanziale stabilità di addensamento del personale nelle aree nell'ultimo triennio) né dei passaggi orizzontali.

Tabella 22

Enti pubblici non economici - Spesa annua procapite per retribuzioni⁽¹⁾

(valori in euro)

CATEGORIA	TOTALE ⁽¹⁾				VOCI STIPENDIALI			
	2008	2009	2010	Var. % 2010/09	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
<i>Direttori generali</i>	176.708	183.701	178.704	-2,7	89.134	81.701	80.065	-2,0
<i>Dirigenti tempo ind.</i>	134.827	141.249	144.472	2,3	106.770	102.627	108.112	5,3
Dirig. I fascia tempo ind.	212.159	221.378	221.810	0,2	66.845	62.524	65.404	4,6
Dirig. II fascia tempo ind.	124.460	131.321	135.677	3,3	45.278	45.072	47.564	5,5
<i>Medici</i>	84.661	86.477	90.181	4,3	41.025	40.836	44.115	8,0
<i>Professionisti</i>	105.756	114.206	132.612	16,1	38.760	39.145	43.000	9,8
<i>Personale non dirigente</i>	36.435	37.655	38.214	1,5	23.716	24.623	24.798	0,7
Area C	38.295	39.547	40.045	1,3	24.842	25.802	25.935	0,5
Area B	31.228	32.670	33.216	1,7	20.590	21.577	21.736	0,7
Area A	26.935	28.500	29.199	2,5	17.777	18.557	18.927	2,0
TOTALE	41.005	42.386	43.420	2,4	26.041	26.742	27.142	1,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.
Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti.

Più contenuta risulta, infine, nel 2010, la riduzione della spesa per il trattamento accessorio (-1,4%) nel cui ambito, a fronte della stabilità del valore dell'indennità di ente, cresce in tutte le aree la quota dei compensi destinati alla produttività, il cui ammontare medio, quindi, non risente del finanziamento delle progressioni orizzontali che, pure, interessano buona parte del personale. La disponibilità di maggiori risorse, rispetto ai restanti comparti, trova conferma nella recente evidenziazione, nella rilevazione di conto annuale, delle spese sostenute per progetti speciali (art. 18 della legge n. 88 del 1989) che finanziano il 20% della spesa e nell'ammontare delle altre spese accessorie e indennità varie che, malgrado tale ultima specifica imputazione, continua a restare una voce significativa del trattamento accessorio (circa il 15%).

Tabella 23

Enti pubblici non economici - Composizione della spesa annua procapite per indennità e competenze accessorie

(valori in euro)

CATEGORIA	VOCE DI SPESA	2008	2009	2010	%	
					Composizione	Var. 2010/09 Contributo
Dirigenti I fascia a tempo indet.	Retribuzione di posizione	95.289	101.625	106.447	68,1	3,0
	Retribuzione di risultato	39.764	47.040	41.599	26,6	-3,4
	Incentivi alla mobilità	2.187	2.306	6.122	3,9	2,4
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	7.870	7.111	2.036	1,3	-3,2
	Voci residuali	204	773	202	0,1	-0,4
	TOTALE	145.314	158.854	156.406	100,0	-1,5
	<i>Arretrati</i>	<i>2.639</i>	<i>1.423</i>	<i>28.100</i>		
Dirigenti II fascia a tempo indet.	Retribuzione di posizione	38.063	37.895	37.596	42,7	-0,3
	Retribuzione di risultato	35.776	39.992	43.982	49,9	4,6
	Progetti speciali (art. 18 l. 88/1989)	-	-	3.036	3,4	3,5
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	4.670	7.081	2.546	2,9	-5,3
	Voci residuali	673	1.280	953	1,1	-0,4
	TOTALE	79.182	86.249	88.113	100,0	2,2
	<i>Arretrati</i>	<i>2.026</i>	<i>1.385</i>	<i>5.346</i>		
Medici	Retribuzione di posizione	15.956	16.953	16.548	35,9	-0,9
	Retribuzione di risultato	13.953	14.195	15.513	33,7	2,9
	Progetti speciali (art. 18 l. 88/1989)	-	-	3.287	7,1	7,2
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	13.307	13.910	10.361	22,5	-7,8
	Voci residuali	420	583	358	0,8	-0,5
	TOTALE	43.636	45.641	46.066	100,0	0,9
	<i>Arretrati</i>	<i>158</i>	<i>513</i>	<i>1.756</i>		
Professionisti	Ind. di funzione posizioni organizzative	35.822	43.148	53.221	59,4	13,4
	Retribuzione di posizione	2.164	2.177	2.139	2,4	-0,1
	Retribuzione di risultato	15.956	16.307	18.626	20,8	3,1
	Progetti speciali (art. 18 l. 88/1989)	-	-	2.476	2,8	3,3
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	12.655	12.672	12.678	14,1	0,0
	Voci residuali	400	757	472	0,5	-0,4
	TOTALE	66.996	75.061	89.612	100,0	19,4
<i>Arretrati</i>	<i>2.782</i>	<i>1.185</i>	<i>3.490</i>			
Personale non dirigente	Compensi produttività	3.733	4.019	4.417	32,9	3,1
	Indennità di amministrazione	1.973	2.074	2.081	15,5	0,1
	Straordinario	666	799	769	5,7	-0,2
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	4.809	4.631	1.889	14,1	-21,0
	Progetti speciali (art. 18 l. 88/1989)	-	-	2.635	19,6	20,2
	Compensi oneri, rischi e disagi	1.191	1.267	981	7,3	-2,2
	Voci residuali	348	242	645	4,8	3,1
	TOTALE	12.720	13.032	13.417	100,0	3,0
<i>Arretrati</i>	<i>319</i>	<i>120</i>	<i>152</i>			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

2.6. Università

2.6.1. Consistenza e composizione del personale

Superiore alla media del personale pubblico risulta la flessione del personale a tempo indeterminato del settore universitario (-2,8%), nel cui ambito più significativa appare la riduzione del personale dirigente (-9,2%) rispetto al restante personale non dirigente (-2,5%) e, soprattutto, del personale inquadrato nella categoria EP (elevate professionalità), -7,1%, che, nell'ambito del personale di qualifica non dirigenziale, gode di specifiche competenze e di una diversa struttura retributiva. In controtendenza l'andamento del personale a tempo determinato che cresce del 32,9%.

Tabella 24

*Università - Personale in servizio al 31 dicembre
per categoria e tipologia del rapporto di lavoro*

CATEGORIA	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
<i>Direttori amministrativi</i>	65	64	65	1,6
<i>Dirigenti</i>	328	295	268	-9,2
Dirig. II fascia	191	184	193	4,9
Dirig. II fascia a tempo det.	128	109	75	-31,2
Pers. ruolo ad esaurimento	9	2	-	-100,0
<i>Elevate professionalità</i>	3.660	3.520	3.271	-7,1
<i>Personale non dirigente</i>	53.204	51.582	50.298	-2,5
Categoria D	18.841	18.371	17.719	-3,5
Categoria C	27.723	26.821	26.347	-1,8
Categoria B	6.640	6.390	6.232	-2,5
<i>Professori incaricati</i>	62	53	35	-34,0
<i>Collab. ed esperti linguistici</i>	1.481	1.457	1.423	-2,3
<i>Pers. contrattista</i>	118	110	110	0,0
TOTALE TEMPO INDETERM.	58.918	57.081	55.470	-2,8
Tempo determinato	4.468	2.749	3.654	32,9
Formazione lavoro	-	-	-	-
Interinale	204	106	144	35,2
Lavori socialmente utili	22	31	42	34,1
TOTALE RAPP. FLESSIBILE	4.694	2.886	3.840	33,0
TOTALE COMPARTO	63.612	59.967	59.310	-1,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

La netta flessione registrata a partire dal 2009, che ha riportato la consistenza del personale al livello del 2007, consegue alle decise misure di contenimento introdotte con la legge n. 1 del 2009. Tale legge, a fronte della forte rigidità assunta nel tempo dalle spese di personale rispetto alle fonti di finanziamento ordinario delle università, ha vietato nuove assunzioni di personale nel caso in cui le relative

spese superino il 90% del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) ed ha introdotto, anche per il personale del comparto università, le percentuali di riduzione del *turnover* dettate per le altre amministrazioni pubbliche²¹. Va, al riguardo, precisato che la nuova disciplina della programmazione delle politiche di bilancio e reclutamento degli atenei nell'abrogare la precedente disciplina, ha previsto che le università adottino piani triennali per la programmazione e il reclutamento del personale sulla base di nuovi indicatori e criteri per l'applicazione del limite massimo alle spese di personale.

La composizione del personale nel comparto evidenzia uno scarso ricorso, nel 2010, alle progressioni verticali e, viceversa, una spiccata crescita di quelle orizzontali che hanno interessato più del 39% del personale. Si conferma, in tal modo, il forte slittamento verso le posizioni stipendiali più elevate.

2.6.2. La spesa per il trattamento fondamentale ed accessorio

L'andamento della spesa del settore appare in linea con la variazione della consistenza e della composizione del personale del comparto. L'ammontare complessivo, al netto degli arretrati, registra, nel 2010, una riduzione pari all'1,5% (-1,4% al lordo degli arretrati), più consistente nell'ambito del personale dirigente (-3,6% a fronte del -1,6% del personale amministrativo).

Relativamente alla dirigenza, la percentuale di variazione della spesa per retribuzioni fisse (-2,4%) risulta, in particolare, coerente con la forte riduzione del personale (che ha determinato un contributo dell'1% in diminuzione di spesa per RIA), che ha largamente compensato gli effetti del rinnovo contrattuale relativo all'intero quadriennio 2006-2009, sottoscritto a metà dell'esercizio 2010. Omogenea risulta, inoltre, sempre nell'ambito del personale dirigente, la diminuzione della spesa per la retribuzione accessoria (-4,8% al netto degli arretrati), ascrivibile alla forte diminuzione dei dirigenti di seconda fascia a tempo determinato. Il relativo ammontare pro capite, scomposto nelle principali voci, mostra un contenuto incremento della spesa media per la retribuzione di posizione e di risultato.

Passando ad esaminare la spesa per il personale non dirigenziale, la variazione percentuale della spesa per le retribuzioni fisse (-2,3%) si riconduce sostanzialmente alla riduzione del personale, stante, anche in tale comparto, il contenuto peso assunto dalle progressioni verticali (effettuate sostanzialmente a ridosso dei primi contratti collettivi del 2001-2005) e dalle progressioni orizzontali che, pur numerose nell'ultimo triennio, non hanno determinato significative modifiche in termini di variazione delle unità annue rimodulate secondo il peso del corrispondente importo stipendiale.

²¹ Per il triennio 2009-2011, le università statali, fermi restando i limiti di cui all'art. 1, comma 105, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, possono procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al cinquanta per cento di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente.

Tabella 25

*Università - Spesa⁽¹⁾ per retribuzioni
del personale a tempo indeterminato nel 2010*

(milioni di euro)

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
<i>Direttori amministrativi</i>	8,3	1,4	9,6	8,2	1,2	9,4
<i>Dirigenti</i>	15,0	13,6	28,6	13,2	13,4	26,6
Dirig. II fascia	9,4	9,0	18,4	8,3	8,8	17,1
Dirig. II fascia a tempo det.	5,5	4,7	10,2	4,9	4,6	9,5
Pers. ruolo ad esaurimento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Elevate professionalità</i>	103,6	61,7	165,3	101,9	58,0	159,9
<i>Personale non dirigente</i>	1.141,0	287,4	1.428,5	1.130,9	280,1	1.411,0
Categoria D	449,9	136,8	586,7	445,1	132,3	577,3
Categoria C	564,6	127,5	692,1	560,7	125,0	685,6
Categoria B	126,5	23,2	149,7	125,1	22,9	148,0
<i>Professori incaricati</i>	1,7	1,0	2,6	1,3	1,0	2,3
<i>CEL⁽⁴⁾</i>	34,6	9,3	43,9	29,0	9,0	38,0
<i>Pers. contrattista</i>	2,2	0,7	2,9	2,2	0,7	2,9
TOTALE	1.306,4	375,1	1.681,5	1.286,8	363,2	1.650,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

- ⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.
- ⁽²⁾ Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.
- ⁽³⁾ Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.
- ⁽⁴⁾ Collaboratori ed esperti linguistici.

La leggera crescita della spesa per il trattamento accessorio (1,3%) si riconduce all'andamento della spesa per la corresponsione della indennità De Maria²²; in flessione la spesa relativa alla indennità di Ateneo, in relazione alla diminuzione del personale, e in diminuzione anche tutti i compensi destinati alla produttività, le cui risorse contribuiscono significativamente al finanziamento delle progressioni orizzontali.

²² Si tratta della indennità corrisposta al personale universitario che presta servizio presso i policlinici, le cliniche e gli istituti universitari di ricovero e cura convenzionati con le Regioni e con le ASL, nella misura occorrente per equiparare il relativo trattamento economico complessivo a quello del personale sanitario di pari funzioni, mansioni e anzianità (art. 31 del d.P.R. n. 761 del 1979).

Tabella 26

Università - Spesa ⁽¹⁾ per retribuzioni del personale
a tempo indeterminato. Variazione percentuale 2010/2009

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
<i>Direttori amministrativi</i>	2,7	-13,1	0,1	3,0	-12,1	0,8
<i>Dirigenti</i>	10,1	-7,1	1,1	-2,4	-4,8	-3,6
Dirig. II fascia	17,3	-0,1	8,1	3,0	2,1	2,5
Dirig. II fascia a tempo det.	2,7	-15,7	-6,6	-7,3	-13,0	-10,1
Pers. ruolo ad esaurimento	-82,5	-92,8	-87,4	-89,5	-92,5	-90,9
<i>Elevate professionalità</i>	-3,1	5,1	-0,2	-3,1	3,3	-0,9
<i>Personale non dirigente</i>	-2,5	1,0	-1,8	-2,3	1,3	-1,6
Categoria D	-2,0	2,8	-0,9	-1,9	3,0	-0,8
Categoria C	-2,8	0,7	-2,1	-2,4	1,0	-1,8
Categoria B	-2,9	-6,8	-3,6	-3,0	-6,3	-3,5
<i>Professori incaricati</i>	10,1	2.406,7	69,9	-10,6	2.391,4	49,2
<i>CEL ⁽⁴⁾</i>	7,9	-8,3	4,0	0,2	-7,9	-1,9
<i>Pers. contrattista</i>	-16,7	-12,2	-15,7	-1,7	-3,3	-2,1
TOTALE	-2,1	1,3	-1,4	-2,3	1,3	-1,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Tabella 27

Università - Spesa annua procapite per retribuzioni ⁽¹⁾

(valori in euro)

CATEGORIA	TOTALE ⁽¹⁾				VOCI STIPENDIALI			
	2008	2009	2010	Var. % 2010/09	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
<i>Direttori amministrativi</i>	144.165	147.035	143.556	-2,4	125.344	125.657	125.361	-0,2
<i>Dirigenti</i>	92.334	91.834	97.299	6,0	44.605	44.293	47.131	6,4
Dirig. II fascia tempo ind.	92.334	91.834	97.299	6,0	44.605	44.293	47.131	6,4
<i>Elevate professionalità</i>	48.518	48.963	49.776	1,7	30.819	31.937	31.732	-0,6
<i>Personale non dirigente</i>	28.614	29.033	29.446	1,4	22.471	23.433	23.601	0,7
Categoria D	33.466	33.803	34.349	1,6	25.485	26.345	26.480	0,5
Categoria C	26.863	27.016	27.385	1,4	21.383	22.228	22.394	0,7
Categoria B	24.044	24.288	24.374	0,4	19.635	20.424	20.609	0,9
TOTALE	30.074	30.491	30.951	1,5	23.068	24.034	24.191	0,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.
Inclusa Indennità de Maria. Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti.

Tabella 28

*Università - Composizione della spesa annua procapite
per indennità e competenze accessorie*

(valori in euro)

CATEGORIA	VOCE DI SPESA	2008	2009	2010	%	
					Compo- sizione	Var. 2010/09 Contri- buto
Dirigenti II fascia a tempo indet.	Retribuzione di posizione	35.988	35.115	37.360	74,5	4,7
	Retribuzione di risultato	9.551	10.536	10.938	21,8	0,8
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	977	1.233	1.367	2,7	0,3
	Voci residuali	1.214	656	503	1,0	-0,3
	TOTALE	47.730	47.541	50.169	100,0	5,5
	<i>Arretrati</i>	<i>7.014</i>	<i>1.939</i>	<i>921</i>		
Elevate professionalità	Retribuzione di posizione	5.530	5.875	6.133	34,0	1,5
	Retribuzione di risultato	784	954	1.093	6,1	0,8
	Indennità di Ateneo	3.086	3.068	3.068	17,0	0,0
	Indennità de Maria	7.456	6.431	7.007	38,8	3,4
	Voci residuali	842	698	742	4,1	0,3
	TOTALE	17.699	17.026	18.043	100,0	6,0
<i>Arretrati</i>	<i>1.182</i>	<i>791</i>	<i>1.165</i>			
Personale non dirigente	Indennità di Ateneo	2.750	2.738	2.719	40,5	-0,3
	Indennità de Maria	2.100	1.652	1.820	27,1	2,6
	Compensi produttività	750	647	605	9,0	-0,7
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	759	706	775	11,5	1,1
	Straordinario	280	239	241	3,6	0,0
	Voci residuali	396	488	550	8,2	1,0
	TOTALE	7.034	6.471	6.709	100,0	3,7
	<i>Arretrati</i>	<i>322</i>	<i>162</i>	<i>154</i>		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

2.7. Istituzioni ed enti di ricerca

2.7.1. Consistenza e composizione del personale

Per quanto concerne il personale degli enti di ricerca - nell'ambito dei quali il Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), l'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN) e l'Istituto superiore di sanità (ISS) assorbono più del 66% dei dipendenti - registra nel 2010 una sostanziale stabilità del personale a tempo indeterminato (-0,2%) e una sensibile flessione del personale a tempo determinato (-30%).

Quanto al personale a tempo indeterminato, anche in tale settore la riduzione del personale dirigente – destinatario delle norme di razionalizzazione di cui al decreto-legge n. 112 del 2008 – segna un indice elevato (-6%). Nell'ambito del restante personale la diminuzione del personale amministrativo è compensata da una corrispondente crescita dei ricercatori e dei tecnologi. Tale dato risente delle disposizioni finalizzate ad accrescere in Italia il numero dei giovani ricercatori in

relazione, in particolare, all'attuazione di bandi previsti nel decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito dalla legge 2 agosto 2008, n. 129 (c.d. legge Mussi).

Una ulteriore crescita del personale si attende dall'avvio delle procedure di reclutamento già autorizzate, ma da rimodulare, nel biennio 2010-2011, per tener conto delle modifiche apportate ai limiti al *turnover* previsti nell'art. 66, comma 14, del decreto-legge n. 112 del 2008.

Tabella 29

*Istituzioni ed enti di ricerca - Personale in servizio
al 31 dicembre per categoria e tipologia del rapporto di lavoro*

CATEGORIA	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
Direttori generali	16	17	16	-5,9
Direttori⁽¹⁾	66	92	110	19,6
Dirigenti	130	116	109	-6,0
Dirig. I fascia	21	17	17	0,0
Dirig. I fascia a tempo det.	11	11	7	-36,4
Dirig. II fascia	89	79	74	-6,3
Dirig. II fascia a tempo det.	9	9	11	22,2
Ricercatori e tecnologi	7.707	8.337	8.434	1,2
Ricercatori	5.963	6.373	6.426	0,8
Tecnologi	1.744	1.964	2.008	2,2
Personale dei livelli	9.496	9.618	9.473	-1,5
Pers. contrattista	6	6	6	0,0
TOTALE TEMPO INDETERM.	17.421	18.186	18.148	-0,2
Tempo determinato	4.775	3.563	2.507	-29,6
Formazione lavoro	3	7	7	0,0
Interinale	16	9	6	-30,0
Lavori socialmente utili	-	-	1	-
TOTALE RAPP. FLESSIBILE	4.794	3.579	2.521	-29,6
TOTALE COMPARTO	22.215	21.765	20.669	-5,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Direttori di dipartimento e direttori di istituto.

Quanto, invece, alla movimentazione all'interno del comparto, poco significative risultano le progressioni verticali sia nell'ambito del personale amministrativo che in quello tecnico. Consistenti risultano, invece, i passaggi orizzontali del personale amministrativo che, interessando oltre il 17% del personale, determinano una variazione nella distribuzione nelle posizioni economiche, il cui andamento evidenzia una progressiva concentrazione del personale nelle posizioni più elevate. Di minor rilievo appare, invece, il ricorso a progressioni orizzontali all'interno dei profili di ricercatore e tecnologo, in considerazione del fatto che tali passaggi rientrano nei limiti alle assunzioni di cui al citato art. 66, comma 14, del decreto-legge n. 112 del 2008 e obbligano le amministrazioni a garantire un adeguato accesso dall'esterno secondo i principi costituzionali in materia di reclutamento da parte delle amministrazioni pubbliche.

2.7.2. La spesa per il trattamento fondamentale ed accessorio

La spesa complessiva per il personale degli enti di ricerca segna, in controtendenza rispetto al restante personale pubblico, un contenuto aumento, determinato essenzialmente dalla crescita del numero dei ricercatori e tecnologi, solo parzialmente inciso, nel periodo di riferimento, dalla limitazione al *turnover*.

Con riferimento al personale dirigente si rileva, invece, una forte riduzione della spesa in entrambe le componenti, fissa e accessoria (rispettivamente, -11,7% e -11,2% al netto degli arretrati).

La variazione di personale, misurata in termini di unità annue, è tale da annullare l'effetto del rinnovo dei due bienni contrattuali e determinare una flessione della spesa per retribuzioni dell'11%. Particolarmente rilevante è la diminuzione della spesa per retribuzioni fisse imputabile al risparmio dovuto alla RIA dei dirigenti cessati (-4%).

Tabella 30

Istituzioni ed enti di ricerca - Spesa⁽¹⁾ per retribuzioni del personale a tempo indeterminato nel 2010

(milioni di euro)

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
Direttori generali	2,1	1,1	3,1	2,0	1,0	3,0
Direttori⁽⁴⁾	12,8	0,3	13,1	12,7	0,3	13,1
Dirigenti	6,3	6,2	12,5	5,7	6,0	11,7
Dirig. I fascia	1,3	1,4	2,7	1,3	1,3	2,6
Dirig. I fascia a tempo det.	0,7	0,7	1,4	0,5	0,7	1,3
Dirig. II fascia	3,8	3,6	7,4	3,4	3,5	6,8
Dirig. II fascia a tempo det.	0,5	0,5	1,0	0,5	0,5	1,0
Ricercatori e tecnologi	384,8	38,6	423,3	379,9	36,6	416,5
Ricercatori	300,8	27,2	328,1	296,5	26,2	322,7
Tecnologi	83,9	11,4	95,3	83,4	10,4	93,8
Personale dei livelli	241,9	100,6	342,5	236,9	90,9	327,8
Pers. contrattista	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
TOTALE	647,9	146,8	794,7	637,3	134,8	772,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.

⁽²⁾ Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

⁽³⁾ Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

⁽⁴⁾ Direttori di dipartimento e direttori di istituto.

Quanto al restante personale, la variazione della spesa per il trattamento stipendiale evidenzia il limitato peso assunto in termini finanziari dalle progressioni orizzontali e verticali, così come la crescita registrata nella componente stipendiale dei ricercatori e tecnologi si riconduce sostanzialmente alle politiche assunzionali. Diverso, invece, risulta l'andamento della retribuzione accessoria che, a fronte della

sostanziale stabilità dei compensi del personale dei livelli, registra una spiccata crescita della componente indistinta dei ricercatori e tecnologi che meriterebbe una più attenta evidenziazione.

Tabella 31

Istituzioni ed enti di ricerca - Spesa⁽¹⁾ per retribuzioni del personale a tempo indeterminato. Variazione percentuale 2010/2009

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
Direttori generali	-12,3	23,5	-2,8	-6,1	15,5	0,1
Direttori⁽⁴⁾	24,9	-	28,3	24,8	-	28,0
Dirigenti	-3,4	-15,0	-9,6	-11,7	-11,2	-11,4
Dirig. I fascia	-8,0	-18,7	-13,9	-10,4	-9,6	-10,0
Dirig. I fascia a tempo det.	-6,3	-37,7	-25,8	-22,5	-36,3	-31,1
Dirig. II fascia	-5,5	-11,3	-8,4	-14,5	-8,6	-11,6
Dirig. II fascia a tempo det.	38,1	39,0	38,5	31,0	37,3	33,9
Ricercatori e tecnologi	-6,9	21,7	-4,9	0,3	29,0	2,3
Ricercatori	-6,5	19,7	-4,8	-0,4	29,2	1,5
Tecnologi	-8,3	26,7	-5,2	2,6	28,7	4,9
Personale dei livelli	-9,2	1,0	-6,5	-0,9	0,8	-0,4
Pers. contrattista	2,3	0,7	2,2	2,3	0,7	2,2
TOTALE	-7,3	5,2	-5,2	0,1	6,9	1,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

- (1) Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.
 (2) Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.
 (3) Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.
 (4) Direttori di dipartimento e direttori di istituto.

Tabella 32

Istituzioni ed enti di ricerca - Spesa annua procapite per retribuzioni⁽¹⁾

(valori in euro)

CATEGORIA	TOTALE ⁽¹⁾				VOCI STIPENDIALI			
	2008	2009	2010	Var. % 2010/09	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
Direttori⁽²⁾	141.212	134.618	132.250	-1,8	125.535	125.865	121.390	-3,6
Dirigenti tempo ind.	100.276	100.842	106.653	5,8	51.508	50.592	52.161	3,1
Dirig. I fascia tempo ind.	142.862	146.768	145.622	-0,8	70.810	71.194	70.318	-1,2
Dirig. II fascia tempo ind.	89.236	90.248	96.765	7,2	46.504	45.840	47.554	3,7
Ricercatori e tecnologi	47.593	50.478	49.925	-1,1	44.106	46.964	45.539	-3,0
Personale dei livelli	32.595	34.363	34.680	0,9	23.130	24.952	25.067	0,5
TOTALE	39.891	42.082	42.148	0,2	32.906	35.109	34.751	-1,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

- (1) Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.
 Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti.
 (2) Direttori generali, di dipartimento e di istituto.

Tabella 33

 Istituzioni ed enti di ricerca - Composizione della spesa annua
 procapite per indennità e competenze accessorie

(valori in euro)

CATEGORIA	VOCE DI SPESA	2008	2009	2010	%	
					Compo- sizione	Var. 2010/09 Contri- buto
Dirigenti I fascia a tempo indet.	Retribuzione di posizione	53.642	55.266	53.560	71,1	-2,3
	Retribuzione di risultato	15.863	17.511	19.155	25,4	2,2
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	1.912	2.719	686	0,9	-2,7
	Indennità di responsabilità	474	0	967	1,3	1,3
	Voci residuali	162	79	936	1,2	1,1
	TOTALE	72.053	75.575	75.304	100,0	-0,4
	<i>Arretrati</i>	<i>3.742</i>	<i>12.791</i>	<i>3.862</i>		
Dirigenti II fascia a tempo indet.	Retribuzione di posizione	32.553	33.880	33.429	67,9	-1,0
	Retribuzione di risultato	8.179	7.674	11.406	23,2	8,4
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	1.917	2.092	3.860	7,8	4,0
	Voci residuali	83	763	516	1,0	-0,6
	TOTALE	42.732	44.408	49.211	100,0	10,8
	<i>Arretrati</i>	<i>11.881</i>	<i>3.226</i>	<i>2.026</i>		
Ricercatori e tecnologi	Ind. della valorizzazione profes.	1.428	1.575	1.535	35,0	-1,1
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	498	655	1.404	32,0	21,3
	Ind. per oneri specifici	622	504	570	13,0	1,9
	Ind. di responsabilità	302	307	280	6,4	-0,8
	Ind. strutture particolare rilievo	439	377	352	8,0	-0,7
	Voci residuali	197	96	245	5,6	4,3
	TOTALE	3.487	3.515	4.386	100,0	24,8
	<i>Arretrati</i>	<i>39</i>	<i>414</i>	<i>238</i>		
Personale dei livelli	Indennità di ente	7.569	7.472	7.685	79,9	2,3
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	455	637	606	6,3	-0,3
	Straordinario	514	430	404	4,2	-0,3
	Indennità di turno	269	278	334	3,5	0,6
	Compensi produttività	373	352	285	3,0	-0,7
	Voci residuali	286	242	300	3,1	0,6
	TOTALE	9.465	9.410	9.613	100,0	2,2
	<i>Arretrati</i>	<i>869</i>	<i>988</i>	<i>1.028</i>		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

2.8. Regioni e autonomie locali

2.8.1. Consistenza e composizione del personale

Il comparto di contrattazione Regioni ed Autonomie locali, nella sua complessità (comprende 17 tipologie di enti²³), è sostanzialmente rappresentativo degli enti territoriali (Regioni a statuto ordinario, Province, Comuni) che assorbono circa il 94% del personale (Comuni: 76%; Province: 11% e Regioni: 7%). Nell'ambito del comparto, elevata si presenta la frammentazione, atteso che più del 60% degli enti impiega meno di 20 dipendenti a tempo indeterminato e ben il 20% registra meno di cinque dipendenti, mentre il 48% del personale si concentra in circa 1.500 enti.

Tabella 34

*Regioni a statuto ordinario e autonomie locali - Personale in servizio
al 31 dicembre per categoria e tipologia del rapporto di lavoro*

CATEGORIA	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
<i>Segretari comunali e provinciali</i>	3.918	3.683	3.457	-6,1
<i>Direttori generali</i>	561	527	494	-6,3
<i>Dirigenti</i>	9.667	9.451	9.083	-3,9
Qualifica dirig. a tempo indet.	7.397	7.161	6.884	-3,9
Qualifica dirig.e a tempo determ.	2.270	2.290	2.199	-4,0
<i>Personale non dirigente</i>	501.041	499.435	495.263	-0,8
Categoria D	127.550	128.869	129.757	0,7
Categoria C	205.200	207.673	207.719	0,0
Categoria B	142.580	138.734	135.066	-2,6
Categoria A	25.711	24.159	22.721	-6,0
<i>Pers. contrattista</i>	2.604	2.435	2.289	-6,0
<i>Dirig. e alte specializ. fuori dotaz. organica</i>	1.164	1.024	902	-11,9
<i>Collaboratori a tempo determ.</i>	3.370	3.544	3.594	1,4
TOTALE	522.325	520.099	515.082	-1,0
Tempo determinato	39.770	34.125	32.750	-4,0
Formazione lavoro	1.100	741	407	-45,1
Interinale	4.616	4.049	3.820	-5,7
Lavori socialmente utili	20.918	19.168	16.946	-11,6
TOTALE RAPP. FLESSIBILE	66.405	58.083	53.923	-7,2
TOTALE COMPARTO	588.730	578.182	569.005	-1,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

²³ Comuni, Regioni a statuto ordinario, Province, camere di commercio, ex IPAB, comunità montane, consorzi-associazioni-comprensori, unioni di comuni, IACP-ATER-ALER-ARTE, enti per il diritto allo studio, altri enti regionali, enti regionali di sviluppo agricolo, parchi naturali, aziende ed enti per il turismo, agenzie, autorità di bacino, agenzie per la protezione dell'ambiente.

Il personale, nel complesso, segna, in linea con gli altri comparti, una ulteriore flessione nel 2010 (-1,6%), più spiccata, in valore percentuale, per i dirigenti (-3,9%) e molto più contenuta per il personale non dirigente (-0,8%) che, peraltro, assorbe più del 96% del personale a tempo indeterminato. Significativa appare, inoltre, la diminuzione del personale a tempo determinato che, pur confermando l'incidenza sul totale del precedente esercizio, si riduce nel 2010 di un ulteriore 4% (-14% nel 2009).

I dati concernenti il personale non dirigenziale appaiono coerenti, da un lato, con l'attenuazione delle specifiche politiche di contenimento della spesa di personale perseguite nei precedenti esercizi, unita all'avvio del piano straordinario di stabilizzazione del personale precario che ha consentito l'assunzione nel 2010 di ulteriori 3.907 unità (6.569 unità nel 2009). A tale risultato potrebbero aver altresì contribuito i nuovi limiti posti dal legislatore alla possibilità per gli enti di esternalizzare servizi e attività in precedenza gestiti dalle proprie strutture; vincoli posti, da un lato, alla conservazione in mano pubblica di società non funzionali all'esercizio dei compiti propri degli enti e, dall'altro, all'obbligo, in caso di esternalizzazione, di riduzione della consistenza organica e della misura dei fondi destinati alla contrattazione integrativa. Le ulteriori e più rigorose misure di contenimento della spesa per il personale contenute nella manovra per il 2010-2011 andranno attentamente monitorate, anche al fine di valutare la capacità degli enti di garantire un soddisfacente livello di efficienza dei servizi direttamente gestiti.

Oltre la metà delle assunzioni nell'ambito della dirigenza a tempo determinato deriva dall'attribuzione di incarichi a personale interno ai singoli enti. Numerose sono state le progressioni orizzontali che hanno coinvolto, nel 2010, oltre un quinto del personale, determinando un ulteriore spostamento verso le posizioni economiche più elevate.

2.8.2. La spesa per il trattamento fondamentale ed accessorio

Anche la spesa complessiva del personale del comparto segna una flessione (-1% al netto degli arretrati e -0,9% al lordo degli stessi). Ed anche in tale ambito, l'andamento è la risultante di una crescita della spesa per il personale dirigente più che compensata dalla flessione della spesa del personale non dirigente.

La spesa per le retribuzioni fisse dei dirigenti risente, al pari delle altre aree dirigenziali, della stipula dei rinnovi contrattuali 2006-2009 e del conseguente versamento degli arretrati. La spesa per gli incrementi disposti sulla componente stipendiale è, peraltro, dimezzata dalla riduzione del personale mentre l'aumento di spesa per il trattamento accessorio si concentra sulla componente di risultato. In linea con le osservazioni più volte formulate dalla Corte in ordine ad una maggior analiticità delle voci di spesa, la rilevazione del conto annuale evidenzia una progressiva riduzione della voce residuale (altre spese accessorie ed indennità varie) a favore di specifiche indennità. Nel 2010 la RGS ha introdotto la voce relativa agli incentivi alla progettazione che, tuttavia, rappresentano solo il 2% delle risorse complessive.

Tabella 35

Regioni a statuto ordinario e autonomie locali - Spesa⁽¹⁾
per retribuzioni del personale a tempo indeterminato nel 2010

(milioni di euro)

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
<i>Direttori generali</i>	136,3	184,9	321,1	135,1	180,8	315,8
<i>Direttori generali</i>	47,0	28,7	75,8	45,3	26,6	72,0
<i>Dirigenti</i>	475,6	497,8	973,3	427,0	456,5	883,4
Qualifica dirig. a tempo indet.	364,7	396,3	760,9	324,7	360,8	685,5
Qualifica dirig. a tempo determ.	110,9	101,5	212,4	102,3	95,7	197,9
Personale non dirigente	11.151,3	2.495,9	13.647,2	11.129,0	2.409,0	13.538,0
Categoria D	3.470,7	1.057,3	4.528,0	3.458,8	1.025,0	4.483,8
Categoria C	4.582,9	944,8	5.527,7	4.578,6	911,7	5.490,3
Categoria B	2.692,6	440,6	3.133,3	2.687,8	423,0	3.110,8
Categoria A	405,1	53,2	458,3	403,7	49,3	453,1
<i>Pers. contrattista</i>	57,8	6,7	64,5	57,9	6,1	64,1
<i>Dirigenti e alte specializzazioni fuori dotazione organica</i>	32,7	23,2	55,9	31,3	22,0	53,3
<i>Collaboratori a tempo determ.</i>	79,5	25,7	105,2	78,8	25,4	104,1
TOTALE	11.980,3	3.262,8	15.243,0	11.904,3	3.126,3	15.030,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

- (1) Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.
 (2) Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.
 (3) Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

Con riferimento all'andamento della spesa del personale non dirigente, le politiche di personale avviate a partire dall'art. 1, comma 557, della legge finanziaria per il 2007 hanno inciso sull'andamento del *turnover*, con effetti di contenimento della spesa tali da compensare i passaggi verso qualifiche superiori o posizioni economiche più elevate.

La diminuzione della spesa per la retribuzione accessoria – frammentata in una pluralità di voci e indennità – si riconduce essenzialmente ai compensi destinati a premiare la produttività (le cui risorse risultano in buona parte assorbite dal finanziamento delle progressioni orizzontali), il cui andamento risente delle disposizioni che, a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008, hanno posto limiti sempre più stringenti alla crescita delle risorse destinate alla contrattazione integrativa parametrando, in caso di esternalizzazione dei servizi, al personale in carico all'ente e ai servizi effettivamente resi dall'ente locale.

Tabella 36

Regioni a statuto ordinario e autonomie locali - Spesa⁽¹⁾
per retribuzioni del personale a tempo indeterminato nel 2010

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
<i>Segretari comunali e provinciali</i>	-5,8	-8,2	-7,2	-4,9	-7,1	-6,2
<i>Direttori generali</i>	-1,8	0,8	-0,8	-5,0	-2,1	-4,0
<i>Dirigenti</i>	14,6	6,9	10,5	3,5	2,6	3,0
Qualifica dirig. a tempo indet.	14,4	7,5	10,7	2,4	2,9	2,7
Qualifica dirig. a tempo determ.	15,1	4,8	9,9	7,1	1,4	4,3
<i>Personale non dirigente</i>	-1,4	-2,3	-1,5	-1,0	-1,8	-1,1
Categoria D	-0,2	-0,7	-0,3	0,2	-0,1	0,2
Categoria C	-0,1	-1,2	-0,3	0,2	-0,7	0,0
Categoria B	-3,9	-6,9	-4,3	-3,6	-6,3	-4,0
Categoria A	-7,0	-11,8	-7,6	-6,7	-13,7	-7,5
<i>Pers. contrattista</i>	-1,5	3,3	-1,0	-3,9	2,4	-3,3
<i>Dirigenti e alte specializzazioni fuori dotazione organica</i>	-3,7	-4,1	-3,9	-7,7	-5,2	-6,7
<i>Collaboratori a tempo determ.</i>	2,3	1,2	2,0	1,6	7,0	2,8
TOTALE	-0,8	-1,3	-0,9	-0,9	-1,5	-1,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.

⁽²⁾ Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

⁽³⁾ Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

Tabella 37

Regioni a statuto ordinario e autonomie locali.
Spesa annua procapite per retribuzioni⁽¹⁾

(valori in euro)

CATEGORIA	TOTALE ⁽¹⁾				VOCI STIPENDIALI			
	2008	2009	2010	Var. % 2010/09	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
<i>Segretari comunali e prov.li</i>	85.424	89.303	89.262	0,0	37.346	37.684	38.175	1,3
<i>Direttori generali</i>	134.356	138.538	142.418	2,8	88.392	88.256	89.727	1,7
<i>Dirigenti a tempo indet.</i>	92.237	92.192	99.004	7,4	43.716	43.790	46.893	7,1
Qualifica dirig. a tempo indet.	92.237	92.192	99.004	7,4	43.716	43.790	46.893	7,1
<i>Personale non dirigente</i>	27.413	28.280	28.389	0,4	22.411	23.214	23.337	0,5
TOTALE	28.406	29.222	29.399	0,6	22.737	23.517	23.674	0,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.

Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti.

Tabella 38

Regioni a statuto ordinario e autonomie locali - Composizione della spesa annua procapite per indennità e competenze accessorie

(valori in euro)

CATEGORIA	VOCE DI SPESA	2008	2009	2010	%	
					Composizione	Var. 2010/09 Contributo
Segretari comunali e provinciali	Retribuzione di posizione	18.493	19.038	20.380	39,9	2,6
	Retribuzione di risultato	3.846	4.687	4.064	8,0	-1,2
	Compenso aggiuntivo al Segr. Com.le quale direttore generale	0	7.413	6.861	13,4	-1,1
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	25.552	20.076	19.110	37,4	-1,9
	Voci residuali	187	405	672	1,3	0,5
	TOTALE	48.078	51.619	51.087	100,0	-1,0
	<i>Arretrati</i>	<i>3.514</i>	<i>1.807</i>	<i>1.160</i>		
Direttori generali	Retribuzione di posizione	23.717	25.252	26.703	50,7	2,9
	Retribuzione di risultato	15.294	18.034	19.673	37,3	3,3
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	6.737	5.326	4.857	9,2	-0,9
	Voci residuali	216	1.671	1.459	2,8	-0,4
	TOTALE	45.965	50.282	52.691	100,0	4,8
	<i>Arretrati</i>	<i>2.691</i>	<i>2.393</i>	<i>4.152</i>		
Qualifica dirigenziale a tempo indeterminato	Retribuzione di posizione	32.638	33.779	35.431	68,0	3,4
	Retribuzione di risultato	10.634	10.775	12.228	23,5	3,0
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	5.011	2.909	3.120	6,0	0,4
	Incentivi alla progettazione ex l. Merloni	0	0	890	1,7	1,8
	Voci residuali	238	940	443	0,9	-1,0
	TOTALE	48.521	48.402	52.111	100,0	7,7
<i>Arretrati</i>	<i>3.301</i>	<i>2.515</i>	<i>5.121</i>			
Personale non dirigente	Indennità di comparto	533	531	529	11,2	0,0
	Compensi produttività	1.196	1.162	1.087	23,1	-1,6
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	500	477	447	9,5	-0,6
	Straordinario	627	710	585	12,4	-2,6
	Retribuzione di posizione	805	806	833	17,7	0,5
	Compensi oneri, rischi e disagi	670	662	657	14,0	-0,1
	Fondo specif. responsab.	264	275	298	6,3	0,5
	Voci residuali	204	228	273	5,8	0,9
	TOTALE	4.799	4.851	4.709	100,0	-2,9
<i>Arretrati</i>	<i>255</i>	<i>208</i>	<i>182</i>			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

2.9. Regioni a statuto speciale e Province autonome

Le cinque Regioni a statuto speciale e le due Province di Trento e Bolzano rappresentano ciascuna un autonomo comparto di contrattazione, all'interno del quale vigono regole diverse per il procedimento di contrattazione collettiva e per la determinazione della dinamica salariale.

I comparti non sono, innanzitutto, omogenei per ciò che riguarda la composizione del personale: per il Friuli Venezia Giulia, la Valle d'Aosta e le due Province di Trento e Bolzano, il contratto collettivo ha quali destinatari anche le Province e gli enti locali ubicati nel territorio (inclusi i segretari comunali), mentre per la Sicilia e la Sardegna è compreso esclusivamente il personale della Regione, delle agenzie regionali e degli enti strumentali. Per le Province autonome di Trento e Bolzano, inoltre, i rispettivi comparti comprendono anche il personale scolastico in relazione con le competenze in materia di istruzione previste dai rispettivi statuti.

Le verifiche di compatibilità economico-finanziaria sui contratti collettivi, in Sicilia, in Sardegna e in Friuli Venezia Giulia, sono affidate alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con un procedimento mutuato su quello previsto nell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001. Per il Trentino Alto Adige e per le due Province autonome, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 171 del 2005, è venuto meno il controllo della Corte dei conti, in precedenza attribuito alle Sezioni riunite centrali.

Per la Valle d'Aosta, il d.lgs. n. 179 del 2010, con il quale è stata istituita la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti presso la predetta Regione, non prevede la certificazione dei contratti collettivi di lavoro.

La compatibilità finanziaria degli incrementi contrattuali e, più in generale, della dinamica salariale, va valutata alla luce dei documenti di programmazione di ciascuna Regione e del quadro delle disponibilità delineato dalle leggi finanziarie regionali.

Frequenti sono, infine, le leggi regionali che dispongono particolari benefici in favore dei dipendenti.

Premesso quanto sopra, il personale appartenente ai sette comparti di contrattazione ammonta, nel 2010, complessivamente a circa 103.000²⁴ unità, dato che rappresenta il 3% del totale del personale delle pubbliche amministrazioni.

La Regione Sicilia è da tempo inadempiente all'obbligo di trasmissione dei dati alla Ragioneria generale dello Stato previsto dall'art. 60 del d.lgs. n.165 del 2001. Per il 2009, al di fuori dei canali ufficiali, la Regione ha comunicato esclusivamente il numero complessivo di dipendenti in servizio, ma non i dati sulla composizione del personale e sulla spesa per retribuzioni.

La *tabella* di seguito riportata evidenzia una riduzione del numero di dirigenti in Friuli Venezia Giulia, in Sardegna e nelle Province di Trento e Bolzano. Si tratta, in ogni caso, di un numero di dipendenti compreso fra le 50 e le 150 unità.

Il personale non dirigente registra andamenti diversi nei singoli comparti di contrattazione. Diminuisce di oltre l'8% quello del Friuli Venezia Giulia, a fronte di una sostanziale stabilità del dato negli altri enti.

²⁴ Il dato è comprensivo di tutte le categorie di personale, con rapporto a tempo indeterminato, determinato nonché di quello assunto con altre tipologie contrattuali (formazione lavoro, lavori socialmente utili e lavoro interinale).

Tabella 39

Personale delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.
Unità in servizio triennio 2008-2010

Comparti e aree dirigenziali	Categorie	2008	2009	2010	Var. % 2010/2009
Friuli Venezia Giulia ⁽²⁾	Segretari comunali e provinciali	108	97	92	-5,2
	Dirigenti	236	232	213	-8,2
	Personale non dirigente	14.961	14.975	14.624	-2,3
	Altro personale	297	308	303	-1,6
	Totale	15.602	15.612	15.232	-2,4
	Personale rapporto lavoro flessibile	948	882	1.376	56,0
	Totale unità in servizio	16.550	16.494	16.608	0,7
Sardegna	Dirigenti	209	208	195	-6,3
	Personale non dirigente	5.990	6.299	6.264	-0,6
	Altro personale	28	26	25	-3,8
	Totale	6.227	6.533	6.484	-0,8
	Personale rapporto lavoro flessibile	162	131	76	-42,0
	Totale unità in servizio	6.389	6.664	6.560	-1,6
Sicilia ⁽¹⁾	Dirigenti	2.110	2.010	1.964	-2,3
	Personale non dirigente	12.048	11.516	11.241	-2,4
	Totale	14.158	13.526	13.205	-2,4
	Personale rapporto lavoro flessibile	4.971	4.939	5.960	20,7
	Totale unità in servizio	19.129	18.465	19.165	3,8
Trentino Alto Adige ⁽²⁾	Dirigenti	9	9	13	44,4
	Personale non dirigente	549	546	543	-0,5
	Altro personale	1	1	1	0,0
	Totale	559	556	557	0,2
	Personale rapporto lavoro flessibile	40	43	42	-2,3
	Totale unità in servizio	599	599	599	0,0
Provincia autonoma di Bolzano ⁽²⁾	Segretari comunali e provinciali	102	98	97	-1,0
	Dirigenti	352	351	343	-2,3
	Personale non dirigente	9.744	9.935	9.964	0,3
	Altro personale	13	13	12	-7,7
	Totale	10.211	10.397	10.416	0,2
	Personale rapporto lavoro flessibile	1.784	1.778	1.771	-0,4
	Totale unità in servizio	11.995	12.175	12.187	0,1
Provincia autonoma di Trento ⁽²⁾	Segretari comunali e provinciali	152	148	147	-0,7
	Dirigenti	151	147	152	3,4
	Personale non dirigente	10.310	10.533	10.516	-0,2
	Altro personale	5	4	3	-25,0
	Ricercatori e tecnologi	66	66	65	-1,5
	Personale direttivo	262	255	260	2,0
	Totale	10.946	11.153	11.143	-0,1
	Personale rapporto lavoro flessibile	1.110	961	996	3,6
	Totale unità in servizio	12.056	12.114	12.139	0,2
Valle d'Aosta ⁽²⁾	Segretari comunali e provinciali	52	53	56	5,7
	Dirigenti	170	167	168	0,6
	Personale non dirigente	4.888	4.800	4.924	2,6
	Altro personale	229	224	226	0,9
	Totale	5.339	5.244	5.374	2,5
	Personale rapporto lavoro flessibile	1.226	1.306	1.400	7,2
	Totale unità in servizio	6.565	6.550	6.774	3,4

(segue)

(segue tabella 39)

Comparti e aree dirigenziali	Categorie	2008	2009	2010	Var. % 2010/2009
Personale scuola Bolzano	Insegnanti	10.083	10.129	10.101	-0,3
	Personale ATA	2.213	2.295	2.340	2,0
	Totale	12.493	12.630	12.638	0,1
	Personale rapporto lavoro flessibile	4.849	4.483	4.910	9,5
	Totale unità in servizio	17.342	17.113	17.548	2,5
Personale scuola Trento	Dirigenti scolastici	86	86	84	-2,3
	Insegnanti tempo indeterminato	6.844	6.812	6.636	-2,6
	Personale ATA tempo indeterminato	1.630	1.673	1.685	0,7
	contratto annuale	655	542	695	28,2
	didattica	1.335	1.454	1.517	4,3
	Totale	10.550	10.567	10.617	0,5
	Personale rapporto lavoro flessibile	1.156	1.206	1.160	-3,8
	Totale unità in servizio	11.706	11.773	11.777	0,0

Fonte: Conto annuale - RGS-IGOP.

(1) Fonte: dati trasmessi dai singoli assessorati alle Sezioni riunite per la Regione siciliana, per la parifica del rendiconto 2010.

(2) Come esplicitato nel testo, il comparto ricomprende anche il personale dipendente negli enti locali ubicati nel territorio ed i segretari comunali e provinciali.

La spesa per retribuzioni lorde nel 2010 (*tabella 40*), registra un aumento in Sardegna (4,8%), derivante pressoché esclusivamente dalle componenti stipendiali, per effetto della sottoscrizione dei contratti collettivi, nonostante l'evidenziata diminuzione del personale.

Il dato risulta, viceversa, in diminuzione in Valle d'Aosta (-3%) e nella Regione Trentino Alto Adige (-4,2%).

Tabella 40

Personale delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.
Spesa per le retribuzioni lorde - triennio 2008 -2010

(in migliaia di euro)

Comparti di contrattazione	Voci di spesa	2008	2009	2010	Var. % 2010/2009
Friuli Venezia Giulia	Voci stipendiali	412.638,8	404.864,0	412.638,8	1,9
	Voci Accessorie	72.867,8	78.506,4	72.867,8	-7,2
	Retribuzioni lorde	485.506,6	483.370,4	485.506,6	0,4
Sardegna	Voci stipendiali	184.691,0	187.618,9	206.866,1	10,3
	Voci Accessorie	49.121,7	58.578,8	51.150,0	-12,7
	Retribuzioni lorde	233.812,7	246.197,7	258.016,1	4,8
Trentino Alto Adige	Voci stipendiali	14.621,9	16.819,0	15.991,5	-4,9
	Voci Accessorie	5.254,9	5.634,4	5.519,9	-2,0
	Retribuzioni lorde	19.876,9	22.453,5	21.511,4	-4,2
Provincia autonoma di Bolzano	Voci stipendiali	271.490,4	277.545,0	279.715,1	0,8
	Voci Accessorie	49.349,4	52.293,6	54.061,8	3,4
	Retribuzioni lorde	320.839,8	329.838,6	333.776,9	1,2
Provincia autonoma di Trento	Voci stipendiali	271.684,3	281.224,1	280.712,4	-0,2
	Voci Accessorie	49.029,5	54.804,9	54.746,6	-0,1
	Retribuzioni lorde	320.713,8	336.028,9	335.459,0	-0,2
Valle d'Aosta	Voci stipendiali	129.305,3	129.740,5	127.732,3	-1,5
	Voci Accessorie	34.473,6	39.087,8	35.798,1	-8,4
	Retribuzioni lorde	163.779,0	168.828,2	163.530,3	-3,1

Fonte: Conto annuale - RGS-IGOP.

Le retribuzioni medie (tabella 41) oscillano, per il personale dirigente, tra i 131.000 euro per i dipendenti della Regione Trentino Alto Adige e gli 81.000 della Provincia autonoma di Bolzano. Per il personale non dirigente tali valori sono ricompresi fra i 40.000 euro della Regione autonoma Trentino Alto Adige ed i 30.000 dei dipendenti del Friuli Venezia Giulia.

Relativamente alla Regione siciliana, le Sezioni riunite della Corte dei conti presso la predetta Regione, nell'ambito della relazione allegata al giudizio di parifica del Rendiconto regionale per il 2010, hanno sottolineato le difficoltà di recepimento, all'interno dell'ordinamento regionale, delle misure in materia di contenimento della spesa e dei limiti alle assunzioni previsti, in via generale, per tutte le pubbliche amministrazioni.

Tabella 41

Personale delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.
Spesa annua procapite per retribuzioni

(in euro)

Comparti di contrattazione	Categorie	2008	2009	2010	Var. % 2010/2009
Friuli Venezia Giulia	Segretari comunali e provinciali	90.797	96.272	98.682	2,5
	Dirigenti	86.636	89.186	94.359	5,8
	Personale non dirigente	29.189	29.810	29.537	-0,9
	TOTALE	30.489	31.113	30.838	-0,9
Sardegna	Dirigenti	90.573	86.911	90.512	4,1
	Personale non dirigente	34.469	35.527	35.879	1,0
	TOTALE	36.353	37.139	37.559	1,1
Trentino Alto Adige	Dirigenti	125.033	128.650	131.788	2,4
	Personale non dirigente	37.824	40.353	40.002	-0,9
	TOTALE	38.946	41.585	41.302	-0,7
Provincia autonoma di Bolzano	Segretari comunali e provinciali	94.719	100.693	102.726	2,0
	Dirigenti	79.647	80.881	81.747	1,1
	Personale non dirigente	32.878	33.907	34.447	1,6
	TOTALE	35.440	36.432	36.973	1,5
Provincia autonoma di Trento	Segretari comunali e provinciali	64.579	65.455	67.683	3,4
	Dirigenti	95.090	99.582	96.217	-3,4
	Personale non dirigente	28.571	29.676	29.879	0,7
	Ricercatori e tecnologi	49.516	53.255	55.193	3,6
	Personale direttivo	54.616	57.485	57.899	0,7
	TOTALE	30.940	32.029	32.271	0,8
Valle d'Aosta	Segretari comunali e provinciali	70.264	78.209	80.348	2,7
	Dirigenti	76.747	84.470	84.065	-0,5
	Personale non dirigente	28.710	30.353	29.784	-1,9
	TOTALE	30.855	32.751	32.254	-1,5

Fonte: Conto annuale - RGS-IGOP.

La spesa per retribuzioni (considerata in termini di competenza e non di cassa come, invece, avviene per le rilevazioni di conto annuale), evidenzia nel periodo 2005-2010 un significativo incremento, ancor più rilevante se si considera la mancata sottoscrizione del contratto relativo all'intero quadriennio economico 2006-2009 per i dirigenti e a quello per il biennio 2008-2009 per il restante personale.

Hanno contribuito a tale andamento:

- la stabilizzazione di personale precario disposta a partire dal 1° gennaio 2006;
- la riorganizzazione degli Uffici di livello dirigenziale che ha comportato un incremento del numero di quelli ai quali corrisponde la misura massima dell'indennità di posizione;
- l'incremento delle risorse per il trattamento accessorio per il personale a tempo determinato;
- i reiterati interventi normativi del legislatore regionale che hanno previsto o esteso l'erogazione di specifiche indennità al di fuori delle previsioni contrattuali.

Su tali aspetti le Sezioni riunite per la Regione Sicilia, nella citata relazione, hanno espresso considerazioni critiche, sottolineando, tra l'altro, l'opportunità di una revisione degli istituti previsti da norme speciali, al fine di valutare l'attualità e l'utilità delle rispettive previsioni.

Premesso quanto sopra, al 31 dicembre 2010 il personale in servizio all'interno del comparto ammontava a circa 19.000 unità, di cui 13.000 a tempo indeterminato²⁵.

Il totale dei compensi corrisposti nel 2010 per il personale a tempo determinato e indeterminato raggiunge il valore di circa 773 milioni, in lieve crescita rispetto al 2009 (+0,8%).

Le retribuzioni medie pro capite per i dirigenti si attestano, nel 2010, su un valore pari a poco più di 80.000 euro l'anno, dato che va considerato, peraltro, alla luce della mancata sottoscrizione del contratto collettivo relativo all'intero quadriennio 2006-2009.

Per il personale non dirigente, la retribuzione media risulta pari a circa 42.000 euro, di cui poco più di 4.000 per trattamenti accessori.

2.10. Servizio sanitario nazionale

2.10.1. Consistenza e composizione del personale

Il personale del comparto, assorbito per il 93,5% dal personale delle aziende sanitarie, segna una complessiva diminuzione dello 0,7%, ascrivibile alla riduzione della dirigenza medica e del personale non dirigente, in relazione al processo di accorpamento delle ASL. In tale ambito, più consistente appare la flessione del personale responsabile di strutture complesse o destinatario di altri incarichi, mentre stabile o in crescita appare il personale responsabile di strutture semplici.

La dirigenza esterna (direttori generali e direttori sanitari, amministrativi e dei servizi sociali) si riduce, in tre anni, del 13%.

²⁵ Il dato comprende il personale in servizio presso gli assessorati regionali ma non i dipendenti dell'Assemblea regionale siciliana.

Tabella 42

Servizio sanitario nazionale - Personale in servizio al 31 dicembre
per categoria e tipologia del rapporto di lavoro

CATEGORIA	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
Direttori⁽¹⁾	957	888	831	-6,4
Dirigenza medica Area IV	118.048	118.823	117.250	-1,3
Struttura complessa	10.347	10.216	9.647	-5,6
Struttura semplice	20.070	19.725	19.642	-0,4
Altri incarichi	87.631	88.882	87.961	-1,0
Dirigenza non medica Area III	20.653	20.719	20.374	-1,7
Struttura complessa	2.978	2.939	2.824	-3,9
Struttura semplice	3.931	3.854	3.900	1,2
Altri incarichi	13.744	13.926	13.650	-2,0
Personale non dirigente	549.608	552.728	549.571	-0,6
Personale infermieristico	275.734	276.660	275.932	-0,3
Pers. funzioni riabilitative	20.341	20.661	20.641	-0,1
Pers. vigilanza e ispezione	12.426	12.298	12.410	0,9
Pers. tecnico-sanitario	36.579	37.221	36.877	-0,9
Profili ruolo professionale	384	374	369	-1,3
Profili ruolo amministrativo	77.231	77.348	76.262	-1,4
Profili ruolo tecnico	126.913	128.166	127.080	-0,8
Pers. contrattista	597	609	531	-12,8
TOTALE TEMPO INDETERM.	689.863	693.767	688.557	-0,8
Tempo determinato	36.730	33.299	32.931	-1,1
Formazione lavoro	79	203	227	11,7
Interinale	5.122	6.238	6.304	1,0
Lavori socialmente utili	581	674	704	4,5
TOTALE RAPPORTO FLESSIBILE	42.512	40.415	40.166	-0,6
TOTALE COMPARTO	732.375	734.182	728.723	-0,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Direttori generali, direttori sanitari, direttori amministrativi, direttori dei servizi sociali.

Contribuiscono a tale risultato i vincoli al contenimento della spesa, previsti dalla legge finanziaria per il 2007 (art. 1, comma 565) e confermati dal nuovo patto per la salute per il periodo 2010-2012 e dalla legge finanziaria per il 2010 (legge 191 del 2009) nonché l'ulteriore impegno alla riduzione della consistenza in connessione con i processi di riorganizzazione, ivi compresi quelli di razionalizzazione ed efficientamento della rete ospedaliera.

Coerente con tali politiche si presenta anche la modesta flessione del personale non dirigenziale che mostra una maggiore dinamicità nell'ambito del personale tecnico e amministrativo rispetto al personale infermieristico, sostanzialmente stabile nel triennio. Tale andamento si riconduce alle deroghe, sempre confermate, al divieto di assunzione nell'ambito del personale infermieristico (che rappresenta la quota più rilevante del personale del comparto).

Contribuiscono, inoltre, alla stabilità della numerosità del comparto anche gli effetti delle politiche di stabilizzazione avviate (circa 5.928 unità nel 2009) che, tuttavia, non hanno evitato un significativo ricorso, sia pure in diminuzione, al personale a tempo determinato, indice di una sofferenza nel garantire la continuità nell'erogazione dei servizi.

Modesto rilievo presentano, infine, nell'ultimo triennio, le progressioni orizzontali e verticali (rispettivamente pari, nel 2010, allo 0,7% e al 4,6% del personale) anche in relazione alla forte evoluzione registrata, limitatamente alla mobilità verticale, negli anni precedenti, riconducibile alla stessa disciplina contrattuale del periodo 2002-2005 che, risolta la vertenza sindacale del personale infermieristico con un generalizzato passaggio all'area D, ha continuato ad incentivare il percorso di valorizzazione e riqualificazione professionale del personale dei ruoli tecnico e amministrativo.

2.10.2. La spesa per il trattamento fondamentale ed accessorio

La spesa complessiva per il personale del comparto mostra una modesta crescita (1,3%) che registra, a fronte di una sostanziale stabilità nella numerosità e composizione del personale, gli incrementi disposti dal rinnovo contrattuale relativo al secondo biennio economico 2008-2009 della dirigenza medica e non medica.

La variazione della spesa media annua per retribuzione accessoria nel 2010 si riconduce, per la dirigenza, alla crescita, proporzionata agli incrementi disposti dal CCNL 2008-2009, della retribuzione di posizione e, in misura inferiore, di quella di risultato, e alla sostanziale stabilità dei valori medi relativi alle numerose altre voci accessorie. Il citato contratto è inoltre intervenuto sulla indennità di esclusività, prevedendo la rivalutazione dell'importo economico, fermo alla data della sua istituzione con i CCNL dell'8 giugno 2000 e la disapplicazione dell'art. 5, comma 2 dei citati CCNL nella parte in cui veniva specificato che l'indennità di esclusiva "costituisce un elemento distinto delle retribuzione che non viene calcolato al fine della determinazione del monte salari cui fanno riferimento gli incrementi contrattuali". Norma, quest'ultima, che appare finalizzata a costituire le condizioni per l'inserimento del predetto emolumento (che rappresenta una parte significativa della retribuzione dei dirigenti medici che hanno optato per l'esclusività del rapporto) nelle componenti stipendiali della retribuzione.

La spesa per voci stipendiali del personale non dirigente riflette la sostanziale stabilità, nell'ultimo triennio, nella composizione dello stesso, dopo la stagione delle progressioni. La crescita della spesa media per trattamenti accessori si riconduce alla corresponsione agli interessati dell'indennità di vacanza contrattuale, rilevata nella tabella 13 del conto annuale alla spesa per indennità e competenze accessorie.

Si registra anche per il comparto SSN l'anomala rilevanza della voce altre spese e indennità varie che, invece, dovrebbe rappresentare una quota fisiologicamente molto contenuta dei compensi dovuti.

Tabella 43

Servizio sanitario nazionale - Spesa⁽¹⁾ per retribuzioni
del personale a tempo indeterminato nel 2010

(milioni di euro)

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
Direttori⁽⁴⁾	117,4	4,3	121,7	115,5	3,9	119,4
Dirigenza medica Area IV	5.785,7	4.247,4	10.033,1	5.722,9	4.136,6	9.859,5
Struttura complessa	558,6	666,7	1.225,3	553,3	652,7	1.206,1
Struttura semplice	1.031,5	821,0	1.852,5	1.019,0	800,0	1.819,1
Altri incarichi	4.195,6	2.759,8	6.955,4	4.150,5	2.683,8	6.834,4
Dirigenza non medica Area III	935,5	562,1	1.497,7	925,3	540,5	1.465,8
Struttura complessa	138,3	142,9	281,2	136,9	138,0	274,9
Struttura semplice	179,4	112,2	291,6	176,9	108,3	285,2
Altri incarichi	617,9	307,0	924,9	611,5	294,2	905,7
Personale non dirigente	13.450,6	2.566,0	16.016,6	13.433,0	2.478,2	15.911,2
Personale infermieristico	7.109,3	1.513,3	8.622,6	7.100,2	1.465,3	8.565,5
Pers. funzioni riabilitative	518,8	52,6	571,4	518,4	50,0	568,4
Pers. vigilanza e ispezione	340,6	71,8	412,4	339,7	69,2	408,9
Pers. tecnico-sanitario	973,6	203,3	1.177,0	972,4	197,3	1.169,7
Profili ruolo professionale	9,2	0,7	9,9	9,2	0,6	9,8
Profili ruolo amministrativo	1.799,3	219,9	2.019,2	1.796,6	208,9	2.005,5
Profili ruolo tecnico	2.699,8	504,4	3.204,2	2.696,5	486,8	3.183,3
Pers. contrattista	11,3	1,8	13,1	11,0	1,1	12,1
TOTALE TEMPO INDETERM.	20.300,5	7.381,7	27.682,2	20.207,8	7.160,2	27.368,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

- (1) Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.
(2) Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.
(3) Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.
(4) Direttori generali, direttori sanitari, direttori amministrativi, direttori dei servizi sociali.

Tabella 44

Servizio sanitario nazionale - Spesa⁽¹⁾ per retribuzioni del personale a tempo indeterminato. Variazione percentuale 2010/2009

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA ⁽²⁾			SPESA NETTO ARRETRATI ⁽³⁾		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
Direttori⁽⁴⁾	-4,5	-14,0	-4,9	-3,8	-9,8	-4,0
Dirigenza medica Area IV	2,2	2,2	2,2	2,1	3,1	2,5
Struttura complessa	-0,4	0,6	0,1	-0,4	1,5	0,7
Struttura semplice	2,8	2,9	2,8	2,8	4,9	3,7
Altri incarichi	2,5	2,4	2,4	2,3	3,0	2,6
Dirigenza non medica Area III	2,7	2,5	2,7	2,6	3,5	3,0
Struttura complessa	1,6	2,7	2,1	1,7	3,6	2,7
Struttura semplice	3,9	4,1	3,9	3,8	5,5	4,4
Altri incarichi	2,7	2,0	2,4	2,5	2,8	2,6
Personale non dirigente	-0,1	1,7	0,2	0,1	2,2	0,4
Personale infermieristico	0,2	1,5	0,4	0,4	1,9	0,7
Pers. funzioni riabilitative	1,0	4,5	1,3	1,1	4,8	1,4
Pers. vigilanza e ispezione	2,9	5,4	3,3	2,8	5,5	3,3
Pers. tecnico-sanitario	-0,4	0,7	-0,2	-0,2	1,4	0,1
Profili ruolo professionale	-0,5	0,1	-0,5	-0,3	0,8	-0,2
Profili ruolo amministrativo	-1,5	1,1	-1,2	-1,2	1,7	-0,9
Profili ruolo tecnico	-0,4	2,5	0,1	-0,2	3,1	0,3
Pers. contrattista	-4,5	25,6	-1,2	-6,3	37,2	-3,6
TOTALE TEMPO INDETERM.	0,7	2,1	1,0	0,8	2,8	1,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.

⁽²⁾ Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

⁽³⁾ Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

⁽⁴⁾ Direttori generali, direttori sanitari, direttori amministrativi, direttori dei servizi sociali.

La spesa media annua per la retribuzione accessoria presenta andamenti in linea con il restante personale pubblico mostrando una stabilizzazione delle principali indennità di carattere fisso e continuativo ed una lieve flessione dei compensi destinati alla produttività più legati alle politiche di riduzione del personale e dei relativi fondi che ad una consistente assorbimento di risorse dalle progressioni che, come, già evidenziato risultano non rilevanti degli ultimi anni.

Tabella 45

Servizio sanitario nazionale - Spesa annua procapite per retribuzioni⁽¹⁾

(valori in euro)

CATEGORIA	TOTALE ⁽¹⁾				VOCI STIPENDIALI			
	2008	2009	2010	Var. % 2010/09	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
Direttori⁽²⁾	138.196	137.311	139.030	1,3	134.560	132.609	134.600	1,5
Dirigenza medica Area IV	71.923	72.077	73.880	2,5	48.042	48.044	49.033	2,1
Struttura complessa	102.280	102.767	104.960	2,1	55.345	55.227	55.913	1,2
Struttura semplice	77.059	77.668	79.836	2,8	50.570	50.701	51.564	1,7
Altri incarichi	67.102	67.277	68.995	2,6	46.580	46.618	47.676	2,3
Dirigenza non medica Area III	62.423	63.169	64.980	2,9	44.363	44.592	45.771	2,6
Struttura complessa	87.025	88.693	91.335	3,0	46.779	47.069	48.081	2,1
Struttura semplice	63.020	63.977	65.918	3,0	44.569	44.681	45.924	2,8
Altri incarichi	56.881	57.550	59.161	2,8	43.776	44.043	45.241	2,7
Personale non dirigente	28.976	29.982	30.072	0,3	24.353	25.394	25.388	0,0
Personale infermieristico	31.236	32.449	32.442	0,0	25.739	26.964	26.892	-0,3
Pers. funz. riabilitat.	28.526	29.550	29.678	0,4	25.968	27.036	27.068	0,1
Pers. vigilanza e ispez.	32.362	33.450	33.750	0,9	26.812	27.905	28.036	0,5
Pers. tecnico-sanit.	31.741	32.715	32.828	0,3	26.207	27.271	27.293	0,1
Profili ruolo professionale	25.943	27.781	27.560	-0,8	24.170	25.977	25.752	-0,9
Profili ruolo amministrativo	26.159	27.007	27.146	0,5	23.419	24.267	24.318	0,2
Profili ruolo tecnico	24.767	25.534	25.684	0,6	20.918	21.735	21.756	0,1
Pers. contrattista	19.991	20.864	21.786	4,4	18.750	19.581	19.937	1,8
TOTALE TEMPO INDET.	37.670	38.492	38.923	1,1	29.268	30.080	30.276	0,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.

Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Esclusa indennità di esclusività.

⁽²⁾ Direttori generali, direttori sanitari, direttori amministrativi, direttori dei servizi sociali.

Tabella 46

Servizio sanitario nazionale - Composizione della spesa annua
procapite per indennità e competenze accessorie

(valori in euro)

CATEGORIA	VOCE DI SPESA	2008	2009	2010	%	
					Compo- sizione	Var. 2010/09 Contri- buto
Dirigenti medici struttura complessa	Retribuzione di posizione	20.171	20.984	22.076	45,0	2,3
	Retribuzione di risultato	4.197	4.020	4.609	9,4	1,2
	Ind. specificità medico-veterinaria	8.874	8.880	8.742	17,8	-0,3
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	6.439	5.998	5.765	11,8	-0,5
	Ind. direzione struttura complessa	5.611	6.092	6.436	13,1	0,7
	Voci residuali	1.645	1.565	1.420	2,9	-0,3
	TOTALE	46.935	47.539	49.047	100,0	3,2
	<i>Indennità di esclusività</i>	<i>16.076</i>	<i>16.407</i>	<i>16.908</i>		
<i>Arretrati</i>	<i>1.854</i>	<i>1.984</i>	<i>1.409</i>			
Dirigenti medici struttura semplice	Retribuzione di posizione	10.882	11.494	12.504	44,2	3,7
	Retribuzione di risultato	2.854	3.048	3.253	11,5	0,8
	Ind. specificità medico-veterinaria	7.808	7.683	7.749	27,4	0,2
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	1.293	1.086	1.177	4,2	0,3
	Pronta disponibilità	1.179	1.153	1.144	4,0	0,0
	Straordinario	962	963	968	3,4	0,0
	Voci residuali	1.512	1.538	1.476	5,2	-0,2
	TOTALE	26.489	26.967	28.272	100,0	4,8
<i>Indennità di esclusività</i>	<i>11.642</i>	<i>12.027</i>	<i>12.212</i>			
<i>Arretrati</i>	<i>1.311</i>	<i>1.788</i>	<i>1.059</i>			
Dirigenti medici con altri incarichi	Retribuzione di posizione	4.935	5.084	5.528	25,9	2,2
	Retribuzione di risultato	2.664	2.617	2.956	13,9	1,6
	Ind. specificità medico-veterinaria	7.751	7.733	7.698	36,1	-0,2
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	967	908	873	4,1	-0,2
	Pronta disponibilità	1.096	1.085	1.074	5,0	-0,1
	Straordinario	1.168	1.162	1.134	5,3	-0,1
	Voci residuali	1.942	2.070	2.056	9,6	-0,1
	TOTALE	20.522	20.659	21.318	100,0	3,2
<i>Indennità di esclusività</i>	<i>9.254</i>	<i>9.273</i>	<i>9.510</i>			
<i>Arretrati</i>	<i>842</i>	<i>1.035</i>	<i>873</i>			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

(segue)

(segue tabella 46)

Servizio sanitario nazionale - Composizione della spesa annua
procapite per indennità e competenze accessorie

(valori in euro)

CATEGORIA	VOCE DI SPESA	2008	2009	2010	2010 Compo- sizione %	Var. 2010/09 Contri- buto %
Dirigenti non medici struttura complessa	Retribuzione di posizione	21.643	22.440	23.924	55,3	3,6
	Retribuzione di risultato	6.806	7.286	7.540	17,4	0,6
	Ind. direzione struttura complessa	7.155	7.258	7.547	17,4	0,7
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	3.714	3.565	3.290	7,6	-0,7
	Voci residuali	929	1.075	953	2,2	-0,3
	TOTALE	40.246	41.624	43.254	100,0	3,9
	<i>Indennità di esclusività</i>	<i>4.879</i>	<i>4.945</i>	<i>5.212</i>		
<i>Arretrati</i>	<i>1.925</i>	<i>2.108</i>	<i>1.721</i>			
Dirigenti non medici struttura semplice	Retribuzione di posizione	11.240	11.628	12.479	62,4	4,4
	Retribuzione di risultato	4.594	4.772	4.896	24,5	0,6
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	1.124	1.252	1.199	6,0	-0,3
	Voci residuali	1.493	1.644	1.420	7,1	-1,2
	TOTALE	18.451	19.297	19.994	100,0	3,6
	<i>Indennità di esclusività</i>	<i>7.487</i>	<i>7.598</i>	<i>8.109</i>		
<i>Arretrati</i>	<i>924</i>	<i>1.361</i>	<i>1.022</i>			
Dirigenti non medici con altri incarichi	Retribuzione di posizione	7.021	7.111	7.423	53,3	2,3
	Retribuzione di risultato	3.845	4.005	4.282	30,8	2,0
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	837	821	730	5,2	-0,7
	Voci residuali	1.401	1.570	1.485	10,7	-0,6
	TOTALE	13.105	13.507	13.920	100,0	3,1
	<i>Indennità di esclusività</i>	<i>7.552</i>	<i>7.631</i>	<i>7.847</i>		
<i>Arretrati</i>	<i>955</i>	<i>1.103</i>	<i>948</i>			
Personale non dirigente	Compensi produttività	1.493	1.508	1.485	31,7	-0,5
	Altri compensi particolari condizioni lavoro	1.046	1.045	1.038	22,2	-0,2
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	816	804	791	16,9	-0,3
	Straordinario	715	703	693	14,8	-0,2
	Pronta disponibilità	265	274	281	6,0	0,2
	Indennità di coordinamento	105	106	110	2,4	0,1
	Indennità funzione posizioni organizzative	94	101	107	2,3	0,1
	Voci residuali	90	47	179	3,8	2,9
	TOTALE	4.624	4.588	4.684	100,0	2,1
	<i>Arretrati</i>	<i>171</i>	<i>185</i>	<i>166</i>		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

CAPITOLO QUINTO

CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E RETRIBUZIONI DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

1. Premessa - 2. Il personale di magistratura e di Avvocatura dello Stato - 3. Il personale docente delle università statali - 4. Il personale della carriera prefettizia - 5. Il personale della carriera diplomatica - 6. Il personale dirigente della carriera penitenziaria - 7. Il personale dei Corpi di polizia - 8. Il personale delle Forze armate - 9. Il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco

1. Premessa

L'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001 ha mantenuto, per determinate categorie, la disciplina pubblicistica. Il personale non contrattualizzato si articola in otto diversi comparti e differenti procedure di approvazione degli accordi, che possono essere ricondotte a tre tipologie: a) rapporti di lavoro regolati interamente ed esclusivamente dalla legge (magistrati ed avvocati dello Stato, personale docente delle università statali); b) rapporti oggetto di accordi tra parte pubblica e le organizzazioni sindacali recepiti con d.P.R. sottoposto al controllo di legittimità della Corte dei conti (prefetti, diplomatici, personale dirigente della carriera penitenziaria, personale dei Corpi di polizia e delle Forze armate); c) rapporti disciplinati da d.P.R. che recepisce l'accordo ed è sottoposto al controllo di legittimità della Corte e a certificazione di compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'art. 63, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2009 (Corpo nazionale dei vigili del fuoco).

Nel complesso, nel 2010, questo personale (*tabella 1*) ha raggiunto le 622.350 unità, registrando una diminuzione dell'1,7% rispetto al 2009 (-1,6% rispetto al 2008).

Consistente appare la flessione del personale di magistratura (-2,8% delle unità in servizio, che assorbe il leggero incremento registrato nel 2009: +0,7%) e del personale docente delle università (-5,6% che si aggiunge al precedente -3,5%).

Significativo risulta, inoltre, il calo del personale appartenente ai Corpi di polizia (-1,4%) ove, tuttavia, la riduzione più consistente del personale a tempo indeterminato (-1,6%) risulta compensata dal leggero incremento del personale in ferma volontaria.

Situazione inversa si registra nell'ambito del personale delle Forze armate che, a fronte di una significativa riduzione della categoria di conto annuale "altro personale" (in cui sono ricompresi i volontari e gli allievi), mostra una crescita dello 0,8% del personale a tempo indeterminato.

Pur tenendo conto di tali peculiarità, i dati del conto annuale rivelano un andamento in crescita del personale in regime di diritto pubblico nel periodo 2001-2008 (3,5%), seguito da una diminuzione nel periodo 2008-2010, in misura tuttavia inferiore alla media registrata nell'ambito del personale pubblico.

Conferma tale assunto la percentuale di incidenza di tale personale sul complesso dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni che passa dal 16,9% del 2001 al 17,6% del 2008. La sostanziale stabilità di tale indicatore nel triennio 2008-2010 mostra il minore impatto sull'andamento di tale personale delle misure di contenimento adottate nel periodo considerato.

Tabella 1

Personale in regime di diritto pubblico

Personale in servizio	2001	2008	2009	2010	Var. % 2010/2009	Var. % 2010/2008	Var. % 2008/2001
Personale di magistratura	9.961	10.410	10.486	10.195	-2,8	-2,1	4,5
Personale docente delle università statali ⁽¹⁾	57.975	60.952	58.832	55.541	-5,6	-8,9	5,1
Personale della carriera prefettizia	1.601	1.478	1.415	1.403	-0,8	-5,1	-7,7
Personale della carriera diplomatica	988	935	919	909	-1,1	-2,8	-5,4
Personale dirigente della carriera penitenziaria		473	456	432	-5,3	-8,7	
Personale appartenente ai Corpi di polizia ⁽²⁾	325.701	330.816	328.786	324.071	-1,4	-2,0	1,6
Personale delle Forze armate ⁽²⁾	182.541	191.940	196.802	194.608	-1,1	1,4	5,1
Personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ⁽³⁾	32.558	35.587	35.351	35.191	-0,5	-1,1	9,3
Totale	611.325	632.591	633.047	622.350	-1,7	-1,6	3,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Non è compreso il personale docente con contratto a tempo determinato (per il 2010, 19.498 unità).

⁽²⁾ Compresa la categoria "altro personale" (allievi e contrattisti).

⁽³⁾ E' compreso il personale a tempo determinato (1.212 unità nel 2001, 3.605 nel 2008, 3.656 nel 2009, 3.605 nel 2010).

Complessivamente, nel personale in regime di diritto pubblico la presenza femminile raggiunge nel 2010 le 59.218 unità con una decrescita rispetto al 2009 (-0,4%), dato in controtendenza se confrontato con l'anno precedente, in cui si era registrata una crescita della presenza femminile pari al +3,7% rispetto al 2008.

La tabella che segue illustra l'incidenza percentuale della presenza femminile nei singoli comparti.

Tabella 2

*Personale in regime di diritto pubblico.
Incidenza percentuale della presenza femminile
nel triennio 2008-2010*

Personale in servizio	2008	2009	2010
Personale di Magistratura	39,7	41,1	43,1
Personale docente delle università statali	34,0	34,4	35,3
Personale della carriera prefettizia	50,1	52,1	52,7
Personale della carriera diplomatica	15,7	16,8	18,2
Personale dirigente della carriera penitenziaria	59,8	60,5	61,1
Personale appartenenti ai Corpi di polizia*	6,5	6,9	6,9
Personale delle Forze armate*	4,1	4,7	5,0
Personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco	6,0	5,9	5,9
Totale	9,1	9,4	9,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

La spesa complessiva per retribuzioni lorde del personale in regime di diritto pubblico (tabella 3), dopo la crescita registrata nel 2009 (3,3% in linea con i rinnovi contrattuali), si stabilizza nel 2010 raggiungendo, nell'anno in esame, i 25,5 miliardi (+0,2% rispetto al 2009) atteso anche lo slittamento al 2011 degli effetti conseguenti ai provvedimenti di recepimento di alcuni accordi relativi all'ultimo biennio economico 2008-2009.

Tale dato trova conferma nella sostanziale stabilità dell'incidenza della spesa per tale personale rispetto alla spesa complessiva per tutti i dipendenti della P.A. che passa dal 21,4% del 2008 al 22,4% del 2010, registrando valori omogenei nell'ambito delle spese per le competenze fisse e per le competenze accessorie.

Al pari dello scorso esercizio si conferma l'incidenza della spesa per competenze fisse (67%) sulla spesa per la retribuzione complessiva, mentre flette dell'1% la spesa per le competenze accessorie.

Si osserva, peraltro, che le otto categorie di personale di cui trattasi hanno discipline di sviluppo di carriera ed economiche tra loro diverse che non consentono analisi comparative. Per tale ragione nei paragrafi che seguono sono esaminati i dati degli andamenti separatamente per ciascuna categoria.

Tabella 3

Spesa per retribuzioni per il personale in regime di diritto pubblico

Personale in regime di diritto pubblico	2008			2009			2010		
	Spesa per competenze fisse	Spesa per competenze accessorie	Spesa complessiva	Spesa per competenze fisse	Spesa per competenze accessorie	Spesa complessiva	Spesa per competenze fisse	Spesa per competenze accessorie	Spesa complessiva
Personale di magistratura	1.218.160	135.520	1.353.680	1.222.700	138.829	1.361.529	1.262.409	144.436	1.406.845
Personale docente delle università statali ⁽¹⁾	2.955.568	914.810	3.870.378	3.096.946	876.458	3.973.404	3.060.113	850.982	3.911.094
Personale della carriera prefettizia	98.413	39.834	138.247	93.290	42.187	135.477	84.426	34.967	119.393
Personale della carriera diplomatica	68.987	132.986	201.973	59.692	129.225	188.917	57.718	126.353	184.070
Personale dirigente della carriera penitenziaria	20.789	15.210	35.999	20.609	15.107	35.716	19.855	15.749	35.604
Personale dei Corpi di polizia ⁽²⁾	7.258.307	4.610.680	11.868.987	7.281.349	4.973.927	12.255.276	7.341.855	4.792.654	12.134.509
Personale delle Forze armate ⁽²⁾	4.207.735	1.930.819	6.138.554	4.421.469	2.047.983	6.469.452	4.504.340	2.167.801	6.672.141
Personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ⁽³⁾	691.692	317.120	1.008.812	674.961	346.395	1.021.356	674.684	343.885	1.018.569
Totale	16.519.651	8.096.979	24.616.630	16.871.016	8.570.111	25.441.127	17.005.400	8.476.826	25.482.226

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Non è compreso il personale docente con contratto a tempo determinato (per il 2010, 19.498 unità).

⁽²⁾ Compresa la categoria "altro personale" (allievi e contrattisti).

⁽³⁾ Compreso il personale a tempo determinato.

2. Il personale di magistratura e di Avvocatura dello Stato

Il trattamento economico del personale in questione è disciplinato principalmente dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 - come integrato dall'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 - che dispone l'adeguamento automatico triennale nella misura pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti¹.

Gli incrementi previsti nel d.P.C.M. 23 giugno 2009², sono stati erogati nel biennio 2009-2010; mentre nel 2011 il decreto-legge n. 78 del 2010 all'art. 24 ha disposto la sospensione, senza possibilità di recupero, sia degli acconti per gli anni dal 2011 al 2013, e sia del conguaglio per il triennio 2010/2012.

L'art. 69 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112³, a partire dal 1° gennaio 2009, ha, inoltre, disposto, nei confronti di tutto il personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato, il differimento, *una tantum*, di un anno della maturazione dell'aumento biennale o della classe di stipendio, nei limiti del 2,5%⁴.

Nuove misure straordinarie di contenimento della spesa si riconducono, al pari di tutti i dipendenti pubblici, al comma 2, dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, che prevede per il triennio 2011/2013 tagli sui trattamenti economici del 5 e del 10% rispettivamente su importi superiori a 90 mila e 150 mila euro lordi annui. Il successivo comma 22 prevede infine ulteriori e specifici interventi riduttivi solo per i magistrati e gli avvocati dello Stato disponendo le modalità per gli adeguamenti retributivi per gli anni successivi⁵ e prevedendo la riduzione del 15% per l'anno 2011, del 25% per il 2012 e del 32% per il 2013 della indennità giudiziaria, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981 e, nel contempo, la non applicabilità dei commi 1 (blocco delle retribuzioni) e

¹ L'incremento è calcolato dall'Istituto centrale di statistica (ISTAT) per voci retributive, tenendo conto degli incrementi medi pro-capite del trattamento economico complessivo, comprensivo dell'accessorio e variabile, delle altre categorie del pubblico impiego.

Successivamente, l'art. 3 della legge 6 agosto 1984, n. 425, integrata dalla legge 8 agosto 1991, n. 265, ha previsto uno sviluppo della progressione in carriera in otto classi biennali del 6% calcolate sullo stipendio iniziale di qualifica o livello retributivo, ed in successivi aumenti biennali del 2,50%, determinati sull'ultima classe di stipendio.

La normativa richiamata non ha subito modifiche, ad eccezione della disciplina che riguarda la magistratura ordinaria, nel cui ambito l'art. 2, lettera q), della legge 25 luglio 2005, n. 150, ha stabilito il criterio, recepito dal d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, della articolazione automatica in sette classi di anzianità, fermo restando il migliore trattamento economico eventualmente conseguito.

² Con il citato d.P.R., con decorrenza 1° gennaio 2009, gli incrementi del triennio sono stati determinati nella misura del 10,13% (previo contestuale riassorbimento degli acconti corrisposti negli anni 2007 e 2008). A titolo di acconto sull'adeguamento triennale successivo, l'incremento è stato, conseguentemente, fissato nella misura del 3,04% (pari al 30% della predetta misura del 10,13%) per ciascuno degli anni 2010 e 2011, con decorrenza, rispettivamente 1° gennaio 2010 e 1° gennaio 2011.

³ Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. La norma trova applicazione per tutto il personale in regime di diritto pubblico, di cui all'art. 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

⁴ Il corrispondente valore economico maturato è attribuito alla scadenza dei dodici mesi, senza corresponsione di arretrati, ed il periodo di differimento è comunque utile ai fini della maturazione delle ulteriori successive classi di stipendio o degli ulteriori aumenti biennali.

⁵ Per il 2014 l'acconto spettante è nella misura già riconosciuta, come detto, per l'anno 2010 (+3,04%); per il 2015, fermo restando il meccanismo di definizione dell'adeguamento retributivo come previsto dall'art 24 richiamato, il beneficio a titolo di conguaglio per il triennio 2013/2015 è calcolato sulla base degli incrementi medi percepiti dal pubblico impiego negli anni 2009, 2010 e 2014. Inoltre, il conguaglio dovrà tener conto (con contestuale riassorbimento) di quanto corrisposto a titolo di acconto negli anni 2010 e 2014.

21, secondo e terzo periodo, dell'art. 9 (disapplicazione dei meccanismi di progressione automatica dello stipendio e della limitazione a fini giuridici delle progressioni di carriera nel triennio 2011/2013).

2.1. La consistenza

Il personale in servizio al 31 dicembre 2010, pari a 10.195 unità, registra un decremento del 2,7% rispetto al 2009, per effetto di anticipate cessazioni dal servizio per quiescenza assolutamente superiori alla media degli anni precedenti.

Rispetto alla dotazione organica le scoperture raggiungono le 1.514 unità, con una percentuale totale di copertura pari al 13%. Le carenze di personale interessano, percentualmente, in particolare la Corte dei conti (circa il 30% della dotazione organica), il complesso TAR/Consiglio di Stato (il 15%), la Magistratura ordinaria (il 12%).

Su una copertura di organico di 10.195 unità complessive, le donne rappresentano, nel 2010, il 43% (4.399 unità), in leggero incremento rispetto al medesimo dato del 2009 (41%).

Il nuovo codice dell'ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010) ha confermato la riduzione da 103 a 58 unità complessive del ruolo organico della magistratura militare, già operata con l'art. 2, comma 603, lett. c) della legge n. 244 del 2007.

2.2. La spesa

Rispetto al 2008 la spesa complessiva lorda per retribuzioni si è incrementata del 4% nel 2010 e del 3,3% rispetto al 2009 in linea con gli incrementi retributivi riconosciuti fino al 2010.

La spesa per trattamento retributivo fisso (1,3 milioni circa) rappresenta il 90% del totale delle retribuzioni lorde (1,4 milioni). Le competenze accessorie rappresentano, invece, il 10% della spesa complessiva e si riconducono praticamente alla sola indennità giudiziaria prevista dalla legge n. 27/1981 e n. 425/1984, correlata all'esercizio effettivo delle funzioni e determinata in misura fissa per tutto il personale di magistratura.

La retribuzione annua pro capite nel triennio 2008/2010 si è incrementata del 5%, in riduzione rispetto al triennio precedente (2007-2009), in cui l'aumento era stato del 9%.

3. Il personale docente delle università statali

Si riferisce sul costo del lavoro del personale docente (professori e ricercatori) delle università statali, nonché dell'Osservatorio vesuviano di Napoli, dell'Istituto nazionale di astrofisica (INAF) e del Ministero della difesa (docenti che prestano servizio nelle accademie), al quale si applica la medesima disciplina in materia di contratto di lavoro.

Di rilievo si segnala l'adozione nel 2010 della legge 240 del 2010⁶ con la quale sono state dettate nuove norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e di reclutamento che demandano l'effettiva attuazione all'emanazione di diversi provvedimenti amministrativi, quasi del tutto adottati nel corso del 2011.

⁶ Legge 30 dicembre 2010, n. 240.

La nuova legge ha disciplinato in particolare nell'art. 8, e nel successivo regolamento di attuazione adottato nel 2011⁷, la revisione della disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari già in servizio e di quelli vincitori di concorsi indetti fino alla data di entrata in vigore della legge stessa, dettando alcune norme regolatrici aventi ad oggetto: la trasformazione della progressione biennale per classi e scatti di stipendio in progressione triennale; l'invarianza complessiva della progressione; la decorrenza della trasformazione dal primo scatto successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 240/2010. Di rilievo appare la disposizione che subordina l'attribuzione delle classi stipendiali successive alla prima ad apposita richiesta ed all'esito positivo di una valutazione del complessivo impegno didattico, di ricerca e gestionale di competenza delle singole università secondo quanto stabilito nei regolamenti di ateneo. In caso di valutazione negativa, la richiesta di attribuzione dello scatto può essere reiterata dopo che sia trascorso almeno un anno accademico, mentre, nell'ipotesi di mancata attribuzione dello scatto, la somma corrispondente è conferita al Fondo di ateneo per la premialità dei professori e dei ricercatori.

Ulteriori disposizioni si riferiscono ai professori e ricercatori assunti ai sensi della nuova legge per i quali è stata prevista l'abolizione del periodo di straordinariato e di conferma rispettivamente per i professori di prima fascia e per i professori di seconda fascia, nonché l'eliminazione delle procedure di ricostruzione di carriera e conseguente rivalutazione del trattamento iniziale.

Nuove norme sono altresì previste per il reclutamento del personale accademico incentrate sulla istituzione della abilitazione scientifica nazionale quale requisito necessario per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori, affidato alla chiamata da parte delle singole università, disciplinato con proprio regolamento di ateneo ed effettuato sulla base di una programmazione triennale che assicuri la sostenibilità nel tempo degli oneri stipendiali, compresi i maggiori oneri derivanti dall'attribuzione degli scatti stipendiali, dagli incrementi annuali e dalla dinamica di progressione di carriera del personale.

Con riguardo al triennio 2008/2010, la normativa di riferimento dello stato giuridico e del trattamento retributivo del personale docente delle università⁸ è ancora definita dai decreti del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 (riordino della docenza) e 19 novembre 1998, n. 390 (disciplina della materia del reclutamento), dalla legge 4 novembre 2005, n. 230 (nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari) e dal d.lgs. 6 aprile 2006, n. 164 che ha esercitato la delega⁹.

Per quanto riguarda il reclutamento, particolare rilievo riveste il decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180¹⁰, che in attesa del riordino del sistema universitario ed in presenza in diverse università di una spesa per il personale di ruolo che supera il 90% dei trasferimenti statali dal fondo per il finanziamento ordinario, ha disposto, per gli

⁷ Adottato con d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 232.

⁸ Al personale tecnico amministrativo delle università si applica il d.lgs. n. 165 del 2001.

⁹ La normativa richiamata ha articolato il personale docente in professori ordinari a tempo pieno e a tempo definito, in professori straordinari, a tempo pieno ed a tempo definito, in professori associati confermati e non confermati, parimenti a tempo pieno e definito.

La categoria dei ricercatori è costituita dai ricercatori confermati, a tempo pieno e definito, dai ricercatori non confermati e dagli assistenti di ruolo ad esaurimento.

¹⁰ Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 gennaio 2009, n. 1.

atenei che hanno superato detto limite, il divieto di nuove assunzioni e di indizione di concorsi¹¹.

In ordine invece alla progressione del trattamento economico vige ancora per il 2010 l'articolazione per classi e scatti biennali (trasformati in triennali in base alle tabelle allegate al DPR n. 232/2011), nonché il meccanismo, anch'esso automatico, di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 448 del 1998, che ha comportato l'adeguamento di diritto, ogni anno, in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'Istituto nazionale di statistica, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie dei pubblici dipendenti contrattualizzati, sulle voci retributive (compresa l'indennità integrativa speciale), utilizzate dal medesimo istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali. Per il 2009, il d.P.C.M del 29 aprile 2009 ha determinato l'adeguamento del trattamento economico in vigore al 1° gennaio 2008 nella misura del 3,77%, mentre il d.P.C.M. del 30 aprile 2010 ha previsto l'incremento del medesimo trattamento economico del 3,09%, a decorrere dal 1° gennaio 2010.

Questo meccanismo di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato è stato disapplicato per gli anni 2011, 2012 e 2013 dall'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010..

3.1. La consistenza

Complessivamente, nel 2010 si è registrato un decremento di 3.291 unità rispetto al 2009 (-5,5%), confermando il trend negativo già registrato nel 2009, anno in cui la diminuzione era stata del 3,4%, rispetto ai dati del 2008. Il decremento ha interessato sia i professori (-2.640) che i ricercatori (-651), confermando sostanzialmente il rapporto tra le due categorie di docenti (al 31 dicembre 2010, delle complessive 55.541¹² unità in servizio, circa il 57% è costituito dai professori).

Tali andamenti si riconducono ai già citati limiti posti alle spese per il personale dalla legge n. 1 del 2009 che ha subordinato le nuove assunzioni al rispetto del vincolo del 90% nel rapporto tra le spese per gli assegni fissi e il fondo di finanziamento ordinario nonché alle ulteriori disposizioni di contenimento contenute nella stessa legge che ha, da un lato, reintrodotta un vincolo di *turnover* per le nuove assunzioni da contenere nei limiti del 50% delle risorse derivanti dai risparmi provenienti dalle cessazioni dell'anno precedente, e previsto, dall'altro, ulteriori limiti derivanti dalle percentuali di assunzione in relazione alle diverse categorie di docenti¹³.

In tale situazione appare significativa la flessione registrata nel 2010 dal Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle università statali del quale è stata prevista, da un lato, una significativa riduzione in relazione alle politiche di limitazione del *turnover* e, dall'altro, una sua distribuzione meritocratica, almeno per una quota, agli atenei virtuosi.

Sotto il primo profilo, pur a fronte dello sforzo di contenimento delle spese e di razionalizzazione dell'offerta formativa, le variazioni in diminuzione attualmente previste (190 milioni per il 2010; oltre 1.440 milioni nel periodo 2009-2013) appaiono rilevanti e solo in parte attenuate dalle risorse stanziare nella legge n. 1 del 2009 (495

¹¹ Le università che superano il limite del 90% erano escluse dalla ripartizione dei fondi relativi agli anni 2008/2009 previsti dall'art. 1, comma 650, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (40 mln per il 2008 ed 80 mln per il 2009).

¹² Non sono compresi i professori universitari a contratto e i ricercatori assegnisti (circa 20.000 unità nel 2010).

¹³ 60% per le assunzioni di ricercatore, 30% per gli associati e 10% per gli ordinari.

milioni nel medesimo periodo) e dal c.d. scudo fiscale (400 milioni per il 2010). Va inoltre considerato che il relativo stanziamento di bilancio è stato fino ad oggi ulteriormente prosciugato per il finanziamento di finalità estranee al settore dell'istruzione, mentre una parte delle risorse, che contribuiscono annualmente ad integrarlo, si riconducono a specifiche destinazioni e quindi non concorrono ad incrementare la quota base da distribuire ai singoli atenei.

La flessione, registrata per la prima volta nel 2010, delle risorse assegnate al principale strumento di finanziamento delle Università statali, ha complessivamente peggiorato il rapporto tra le risorse del FFO e l'ammontare delle spese fisse al personale.

I dati tratti dal sistema informativo del MIUR evidenziano, infatti, pur considerando i correttivi previsti nella legge n. 143 del 2004 e confermati fino al 2010, un forte irrigidimento delle risorse assegnate per il funzionamento delle Università, destinate in quota progressivamente crescente alla corresponsione degli assegni fissi al personale (84,2% nel 2009 e 85,8% nel 2010).

Il rapporto FFO - Assegni fissi "puro" (al netto dei citati correttivi), comprensivo, peraltro, delle risorse destinate all'assunzione dei ricercatori contabilizzate in capitoli diversi, evidenzia valori preoccupanti, superando nel 2009 il 91% e nel 2010 il 93,8 %.

Lo squilibrio, confermato anche a livello di singolo Ateneo, non tiene conto, inoltre, del rilevante ammontare delle retribuzioni accessorie. Considerando anche tali voci retributive, le rilevazioni del MIUR evidenziano un andamento delle spese di personale che, nel loro complesso, assorbono interamente le risorse provenienti dal FFO.

Le difficoltà sono destinate ad accentuarsi a decorrere dall'esercizio 2011 in relazione all'attuale mancanza di rifinanziamento delle risorse di cui all'art. 2, comma 428 della legge n. 244 del 2007 e al mancato riconoscimento, per la prima volta dal 2004, dei correttivi al rapporto tra la spesa di personale e il FFO.

In tale contesto anche l'incremento del FFO disposto dalla legge di stabilità 2011 (800 milioni vincolate alla realizzazione del piano straordinario di assunzioni del personale docente in attuazione della recente legge n. 240 del 2010) e dalla legge di stabilità 2012 (400 milioni *una tantum*) rischia di non raggiungere gli obiettivi previsti, in considerazione della necessità di garantire, comunque, il rispetto del limite del 90% della spesa del personale (al lordo delle decurtazioni previste dalla legge n. 143 del 2004 e non più confermate dal 2011, nel 2010 ben il 67% degli atenei non avrebbe potuto procedere a nuove assunzioni).

Una nuova politica di bilancio e di reclutamento degli atenei, finalizzata anche a superare le criticità riscontrate, si rinviene nello schema di decreto legislativo recante la disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei in attuazione della legge n. 240 del 2010. Si segnalano al riguardo le disposizioni che mirano a realizzare nel triennio di programmazione un equilibrato rapporto tra personale docente e ricercatore ampliando il reclutamento di quest'ultimi; quelle che introducono un nuovo indicatore del limite massimo delle spese per il personale (rapportate alla somma di tutti i contributi statali di finanziamento e alla tasse, sopratasse e contributi universitari riscossi); un limite di *turnover* graduato a seconda del rispetto dei limiti per le spese di personale e per le spese di indebitamento.

3.2. La spesa

Nel 2010, la spesa complessiva per retribuzioni lorde (3,9 milioni) è diminuita dell'1,5% rispetto al 2009. La spesa per competenze fisse, che rappresenta il 78% del totale della spesa per retribuzioni lorde, nel 2010 si è incrementata del 3,5% rispetto al 2008 ed è diminuita dell'1% rispetto al 2009, mentre le spese per retribuzioni accessorie sono diminuite del 3% nei confronti del 2009, confermando un andamento già constatato nel biennio 2008/2009.

Tra le competenze accessorie le voci di maggior peso riguardano gli assegni aggiuntivi e l'indennità prevista dall'art. 31 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (indennità De Maria) per il personale delle cliniche e degli istituti universitari (rispettivamente 430 milioni e 287 milioni di euro).

4. Il personale della carriera prefettizia

Il d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139 ha introdotto un procedimento negoziale di settore per la definizione di alcuni aspetti giuridici ed economici del rapporto di impiego del personale appartenente alla carriera prefettizia¹⁴.

Con d.P.R. n. 105 del 4 aprile 2008 è stato recepito l'accordo sindacale relativo al quadriennio normativo 2006/2009 ed al biennio 2006/2007 e sono stati riconosciuti benefici economici complessivi analoghi a quelli accordati al personale statale contrattualizzato mentre con il successivo d.P.R. n. 105 del 23 maggio 2011 è stato recepito l'accordo sindacale relativo al biennio economico 2008-2009, che ha attribuito alla categoria incrementi retributivi medi a regime pari al 3,2%.

Per quanto riguarda la struttura del trattamento economico, è stato soppresso qualsiasi automatismo stipendiale: la retribuzione è collegata al miglioramento della produttività e sono assicurati sviluppi omogenei e proporzionali rapportati alla figura apicale.

La disciplina negoziale approvata con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. n. 105 del 2008, ha durata triennale, sia per la parte economica che normativa e conserva efficacia fino all'entrata in vigore del decreto successivo.

4.1. La consistenza

La carriera prefettizia si articola in tre qualifiche: prefetto, vice prefetto e vice prefetto aggiunto. Nel momento dell'immissione in ruolo, per un periodo di due anni, i vincitori di concorso assumono la qualifica di consigliere di prefettura.

Negli ultimi anni la dotazione organica ha subito diverse riduzioni; in particolare nel 2006 e nel 2008¹⁵, nell'ambito degli interventi normativi di riorganizzazione degli assetti statali. Il d.m. 4 ottobre 2002, n. 243, emanato ai sensi dell'art. 7 del d.l. 6 maggio 2002, n. 83, ha fissato, a decorrere dal 31 dicembre 2001, la dotazione organica

¹⁴ La procedura ricalca quella delineata dalla legge quadro sul pubblico impiego; le trattative si svolgono tra una delegazione di parte pubblica ed una delle organizzazioni sindacali rappresentative del personale, individuate con decreto del Ministro per la funzione pubblica, secondo i criteri generali stabiliti per il pubblico impiego. L'ipotesi di accordo, successivamente alla deliberazione del Consiglio dei ministri, una volta sottoscritta è recepita con decreto del Presidente della Repubblica. Si tratta di una procedura analoga a quella prevista per il c.d. "comparto sicurezza".

¹⁵ Rispettivamente dall'art. 1, comma 404, lettera a), della legge n. 296 del 2006 e dall'art. 74 del d.l. 25 giugno 1978, n. 112.

del personale prefettizio in 1.787 unità, di cui 156 prefetti, 719 vice prefetti e 912 vice prefetti aggiunti. Successivamente, l'art. 4 del d.l. 31 marzo 2005, n. 45 ha modificato, con decorrenza 2006, la consistenza organica, con una riduzione di 88 unità (complessivamente 1.699). Detta consistenza è stata modificata sia per effetto dell'art. 1, comma 404, lettera a), della legge n. 296 del 2006 che dell'art. 74 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, che hanno disposto una riduzione degli assetti organizzativi delle amministrazioni statali. Da ultimo, ed a valere sul 2010, con d.P.R. 24 novembre 2009, n. 210 (art. 5, comma 2) le dotazioni organiche delle qualifiche di prefetto, di vice prefetto e di vice prefetto aggiunto, sono state ridotte rispettivamente di 12, 7 e 60 unità, portando la dotazione organica complessiva a 1.620 unità.

Al 31 dicembre 2010, il personale in servizio raggiunge le 1.403 unità registrando una ulteriore riduzione dello 0,8% che porta la riduzione nel triennio 2008-2010 al 5,1%.

A tale andamento si accompagna tuttavia una diversa distribuzione nel triennio delle qualifiche, anche in relazione ai passaggi orizzontali e verticali, assottigliandosi le qualifiche iniziali di consigliere (che percepisce uno stipendio pari all'80% di quello di vice prefetto e percepisce la retribuzione di posizione e di risultato) a favore delle qualifiche intermedie, mentre le numerose cessazioni dal servizio nella qualifica apicale hanno determinato un calo del 7% nella qualifica di prefetto.

4.2. La spesa

Ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo n. 139 del 2000, il trattamento economico del personale della carriera prefettizia è suddiviso in una componente stipendiale di base ed in altre due componenti: la prima, correlata alle posizioni funzionali ricoperte, agli incarichi ed alle responsabilità esercitate, la seconda, ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati.

La retribuzione di risultato (art. 21) è messa in relazione ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati ed è attribuita secondo i parametri definiti dal procedimento negoziale. La misura della retribuzione di risultato viene stabilita tramite accordi decentrati.

La spesa complessiva lorda nel 2010 ha subito un decremento del 12% rispetto al medesimo dato del 2009 (circa 119,3 milioni rispetto a 135,5 milioni)¹⁶ in linea con la spiccata riduzione del personale, in particolare di fascia apicale, ed in relazione al ritardo nella stipula dei rinnovi contrattuali relativi al secondo biennio economico 2008-2009 siglati nell'aprile 2011 e recepiti nel maggio dello stesso anno; anno sul quale gravano i costi relativi alla corresponsione degli emolumenti contrattuali e degli arretrati relativi agli anni precedenti.

Flette di conseguenza anche la spesa per le competenze accessorie che raggiunge circa 35 milioni di euro, determinando nel 2010 una flessione anche della retribuzione media, diminuita dell'1,2% rispetto al 2009.

¹⁶ Rispetto al 2008 (138,2 mln), la spesa complessiva lorda è diminuita di circa il 14%, con un decremento elevato sia nella componente fissa che accessoria.

5. Il personale della carriera diplomatica

La carriera del personale diplomatico trova la sua disciplina in un complesso normativo che si è susseguito nel tempo, anche in relazione alle modifiche dell'assetto organizzativo del Ministero degli affari esteri¹⁷.

In analogia con la procedura prevista per la carriera prefettizia, anche la disciplina degli accordi per il personale della carriera diplomatica è tesa ad assicurare un trattamento economico omnicomprensivo, con sviluppi omogenei e proporzionati secondo appositi parametri, con la soppressione di ogni forma di automatismo stipendiale. Gli accordi sono approvati con decreto del Presidente della Repubblica ed hanno cadenza triennale sia per la parte economica che per quella normativa, nel rispetto dell'art. 63, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009.

A chiusura della tornata contrattuale 2006-2009, con d.P.R. 13 agosto 2010, n. 206, è stato recepito l'accordo per il personale della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia (biennio giuridico ed economico 2008-2009), che, in attuazione dei limiti di spesa previsti nel decreto-legge n. 78 del 2010, non doveva determinare aumenti retributivi superiori al 3,2%.

Il rispetto di tali vincoli sconta tuttavia, nel comparto in esame, una diversa struttura del trattamento economico del personale che presta servizio in modo stabile e permanente all'estero¹⁸ rispetto a quello che opera presso la sede centrale¹⁹.

L'accordo sottoscritto, infatti, limitato al solo personale che opera nella sede centrale, disponendo incrementi dello stipendio tabellare, della parte variabile della retribuzione e della retribuzione di risultato, sulla base della retribuzione media di tutto il personale della carriera ha utilizzato le risorse disponibili a beneficio solo di una parte degli interessati, nei cui confronti si determinano incrementi della retribuzione media superiori alle percentuali previste. I diplomatici in servizio all'estero vengono invece a beneficiare dei soli incrementi della componente stipendiale, riconducendo il complessivo adeguamento della loro retribuzione ai meccanismi di periodico aggiornamento dell'indennità di servizio all'estero, il cui valore rappresenta una quota rilevante del trattamento complessivo.

5.1. La consistenza

Con d.P.C.M. 29 maggio 2009, n. 41, sono state rideterminate le dotazioni organiche, a valere dall'anno 2010, del personale della carriera diplomatica (unitamente a quelle delle qualifiche dirigenziali e delle aree prima, seconda e terza del Ministero degli affari esteri), disponendo una riduzione di 15 unità (-16 unità nella qualifica di consigliere di legazione e +1 unità in quella di segretario di legazione), portando la dotazione organica della carriera diplomatica a 1.120 unità.

¹⁷ Le norme di base sono contenute nel d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, come modificato dal d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85 e dalla legge 23 aprile 2003, n. 109, coordinate, per quanto riguarda gli avanzamenti di carriera, con le norme contenute nella Sezione II, del Capo IV del d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077 e con quelle del Capo II, Sezione I, del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748.

¹⁸ Al personale che opera all'estero spettano, ai sensi dell'art. 170, comma 1 del d.P.R. n. 18 del 1967, oltre allo stipendio e agli assegni a carattere fisso e continuativo, la retribuzione di posizione nella misura minima e una specifica e speciale voce retributiva (indennità di servizio all'estero) correlata a complessi parametri relativi all'importanza della sede di servizio e al costo della vita del Paese interessato

¹⁹ Il personale che opera presso la sede centrale ha una struttura retributiva simile a quella della dirigenza statale articolata in stipendio tabellare, RIA, retribuzione di posizione variabile e retribuzione di risultato

Considerando i dati alla fine del 2010, si rileva un'ulteriore riduzione del personale in servizio, con una flessione dell'1% rispetto al 2009 e del 2,8% rispetto al 2008.

Nel 2010 l'incidenza della presenza femminile è aumentata del 7% rispetto al precedente anno, confermando il trend positivo già manifestato negli anni precedenti. Al 31 dicembre 2010, le donne rappresentano il 18% (165 unità) del personale in servizio.

5.2. La spesa

Nell'anno in esame la spesa complessiva per retribuzioni registra una diminuzione del 2,5% rispetto al 2009 in coerenza con l'andamento del personale e i ritardi registrati nella stipula dei rinnovi contrattuali, recepiti ad esercizio ormai inoltrato e destinati a spiegare parte degli effetti nell'esercizio successivo.

Complessivamente la spesa è stata pari a circa 184 milioni. La notevole incidenza della retribuzione accessoria (126 milioni) sull'ammontare complessivo (circa il 69%) è da ricondurre alla circostanza che in tale spesa sono comprese le indennità di servizio all'estero, percepite dalla maggioranza del personale in questione.

Le retribuzioni di posizione e di risultato gravano su un apposito fondo, dove confluiscono tutte le risorse finanziarie diverse da quelle destinate allo stipendio di base, individuate tramite il procedimento negoziale.

6. Il personale dirigente della carriera penitenziaria

La carriera dirigenziale penitenziaria è stata istituita dal d.lgs. 15 febbraio 2006, n. 63. Vi è compreso il personale direttivo e dirigenziale dell'Amministrazione penitenziaria appartenente agli ex profili professionali di direttore penitenziario, di direttore di ospedale psichiatrico giudiziario e di direttore di servizio sociale.

Al rapporto di impiego, di natura pubblicistica, si applica la deroga di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001; ne consegue che il contratto è sottratto alla disciplina contrattuale del "comparto ministeri".

Il personale è ripartito in tre ruoli: dirigente di istituto penitenziario, dirigente di esecuzione penale esterna e dirigente medico psichiatra. La procedura negoziale è disciplinata dall'art. 23 e prevede la sottoscrizione di un'ipotesi di accordo, che non può comportare, direttamente o indirettamente, anche a carico di esercizi successivi, impegni eccedenti quanto stabilito nel documento di programmazione economico-finanziaria.

Verificate le compatibilità finanziarie, il Consiglio dei ministri approva l'ipotesi di accordo e lo schema di decreto del Presidente della Repubblica, che viene inviato alla Corte dei conti per il controllo preventivo. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. d) della legge n. 154 del 2005, al personale appartenente alla carriera dirigenziale penitenziaria spetta un trattamento economico onnicomprensivo, non inferiore a quello della dirigenza statale contrattualizzata, articolato in una componente stipendiale di base, in una componente correlata alle posizioni funzionali ricoperte e agli incarichi di responsabilità esercitati e in una componente rapportata ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati ed alle risorse assegnate. L'articolo 4, comma 3, della citata legge - norma a carattere transitorio - autorizzava l'Amministrazione a regolare il rapporto di lavoro del personale dirigenziale penitenziario tramite le disposizioni previste per il personale statale in regime di diritto pubblico "*nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dall'articolo 1, comma 1*".

A tutt'oggi non è ancora stato siglato il primo accordo sindacale finalizzato a regolare il trattamento giuridico ed economico di tale personale. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del 15 dicembre 2010 è stata individuata la delegazione sindacale che parteciperà al procedimento negoziale per la definizione dell'accordo per il triennio normativo ed economico 2010-2012, riguardante il personale della carriera dirigenziale penitenziaria.

6.1. La consistenza

Nel triennio 2008-2010, il personale in servizio ha subito una progressiva diminuzione (-8,7%), con un calo della presenza femminile del 6,7%. Ciò nonostante, la percentuale dell'incidenza delle donne sul totale del personale in servizio è salita, nel 2010, leggermente (61%).

6.2. La spesa

La spesa complessiva per retribuzione lorda (35,6 milioni), in leggera flessione rispetto al 2009 (-0,3%), è dovuta al calo del 5,3% del personale in servizio. La retribuzione fissa (19,8 milioni) rappresenta il 56% della spesa complessiva; la retribuzione media (78 mila euro) registra un aumento del 2,1% rispetto al 2009 e del 2,6% rispetto al 2008.

7. Il personale dei Corpi di polizia

Come è noto, l'ordinamento prevede cinque polizie nazionali: la Polizia di Stato (Ministero dell'interno); l'Arma dei carabinieri (Ministero della difesa); la Guardia di finanza (Ministero dell'economia e delle finanze), con funzioni di polizia economico/finanziaria, polizia doganale e di frontiera; la Polizia penitenziaria (Ministero della giustizia), con competenze specializzate nei servizi inerenti la gestione delle persone soggette a restrizioni e limitazioni della libertà personale e delle strutture di contenzione; il Corpo forestale dello Stato (Ministero delle politiche agricole e forestali), con competenze specializzate nei servizi inerenti alla gestione del patrimonio ambientale nazionale. Le diverse iniziative legislative che negli anni, a cominciare dalla legge 10 aprile 1981, n. 121, hanno affermato il principio dell'equiparazione economica dei Corpi di polizia, indipendentemente dal tipo di ordinamento, civile o militare, hanno portato ad una maggiore omogeneità nel trattamento economico, anche se permangono differenze in ragione della atipicità che caratterizza le forme di impiego del personale e la disciplina delle funzioni espletate.

L'ordinamento, lo stato giuridico, il trattamento economico e la progressione in carriera sono disciplinati da norme specifiche che distinguono il personale del comparto dalle altre categorie del personale contrattualizzato (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 e successive modificazioni).

La regolamentazione dei contenuti del rapporto d'impiego del personale dei Corpi di polizia ad ordinamento civile e di quello dei Corpi di polizia ad ordinamento militare è rimessa ad appositi accordi sindacali ed a provvedimenti di concertazione con i COCER²⁰.

²⁰ Cfr. il d.lgs. n. 195 del 1995, come modificato dal d.lgs. 31 marzo 2000, n. 129. Il procedimento concernente le forze di polizia ad ordinamento civile è incentrato sulla sottoscrizione di un vero e proprio accordo sindacale, stipulato tra una delegazione di parte pubblica e le organizzazioni sindacali rappresentative. I procedimenti attinenti le forze di polizia ad ordinamento militare e il personale delle forze armate sono, invece, finalizzati alla concertazione

L'accordo sindacale, approvato con d.P.R. emanato ai sensi del comma 11, dell'art. 7 del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195, ha durata triennale sia per la parte economica sia per quella normativa, a decorrere dai termini di scadenza previsti dai precedenti decreti e conserva efficacia fino alla data di entrata in vigore dei decreti successivi (comma 2 dell'art. 63 del d.lgs. n. 150 del 2009).

Con d.P.R. 11 settembre 2007, n. 170, integrato con il d.P.R. 16 aprile 2009, n. 51, è stato recepito l'accordo sindacale ed il provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare (quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007)²¹, mentre con il d.P.R. 1° ottobre 2010, n. 184 è stato recepito l'accordo sindacale per il personale non dirigente dei corpi di polizia ad ordinamento civile e militare per il secondo biennio economico 2008-2009.

Con tale accordo è stato previsto un incremento complessivo pari al 3,68%, in deroga al limite di crescita delle retribuzioni del 3,2% disposto per i comparti del pubblico impiego, come espressamente previsto dal decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Al fine di riconoscere la specificità della funzione e del ruolo del personale appartenente al comparto sicurezza-difesa, infatti, l'art. 2, comma 43 della legge finanziaria per il 2010 (L. n. 191/2009), ha stanziato, a decorrere dall'anno 2010, 100 milioni di euro, corrispondenti ad un incremento pari a circa lo 0,48% della massa salariale, ulteriore rispetto al 3,2% concesso a tutti i dipendenti pubblici. L'incremento si è tradotto nel riconoscimento di aumenti della retribuzione tabellare, delle indennità fisse (indennità pensionabile), dello straordinario e dei fondi per compensi legati all'efficienza.

Va da ultimo ricordato che il recente decreto-legge n. 27 del 2011 (convertito dalla legge n. 74 del 2011) ha previsto un ulteriore incremento del fondo finalizzato alla erogazione al personale di specifici emolumenti volti a compensare gli effetti del blocco degli automatismi stipendiali e delle progressioni di carriera disposti per il restante personale pubblico dal decreto-legge n. 78 del 2010.

7.1. La consistenza

L'andamento della consistenza del personale delle Forze di Polizia (come anche delle Forze Armate) è il risultato di un processo complesso in cui le assunzioni avvengono quasi esclusivamente nell'aggregato "altro personale" che comprende i

tra le varie componenti della delegazione di parte pubblica. Di quest'ultima fanno parte i ministri interessati, i Comandanti generali dei Carabinieri e della GdF o il Capo di stato maggiore nonché le rispettive sezioni del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER - sezione Carabinieri, Guardia di Finanza e COCER - sezioni Esercito, Marina e Aeronautica), organismo a base elettiva, a carattere nazionale e interforze, che agisce a tutela degli interessi collettivi degli appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento militare e alle forze armate. La fondamentale distinzione tra i due moduli è che, "mentre le organizzazioni sindacali delle Forze di Polizia ad ordinamento civile sono associazioni private al pari delle altre, i Consigli di rappresentanza del personale militare hanno natura pubblica e costituiscono organi delle amministrazioni cui appartengono (art. 1, c. 3, d.P.R. n. 691 del 1979)" (M. Di Rollo, Le relazioni sindacali nel comparto sicurezza, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 4/1999, 691). I Consigli di rappresentanza non concludono un accordo sindacale, ma partecipano alla delegazione di parte pubblica per esprimere le proprie posizioni relativamente alla definizione degli schemi di provvedimento di concertazione.

²¹ L'art. 5 del richiamato decreto n. 51 ha incrementato il fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali per gli anni 2007, 2008 e 2009, rispettivamente di 19,701 milioni, 49,682 milioni e 13,733 milioni. Per il solo 2009, gli importi sono stati ulteriormente incrementati di 260 mila euro.

Analogamente a quanto previsto per le Forze di polizia ad ordinamento civile, è stato integrato il fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali, per gli anni 2007, 2008 e, a decorrere dal 2009, rispettivamente di 24,924 milioni, di 75,240 milioni e di 18,950 milioni. Per il solo 2009, gli importi sono stati ulteriormente incrementati di 112 mila euro.

volontari e gli allievi che successivamente transiteranno nei ruoli del personale permanente effettivo (o a tempo indeterminato).

Nel 2010 il personale in servizio dei Corpi di polizia è diminuito, rispetto al 2009, dell'1,4% e del 2% rispetto al 2008 (324.071 unità nel 2010, 328.786 nel 2009 e 330.816 nel 2008)²².

Una analisi disaggregata evidenzia nel 2010, a fronte di una sostanziale stabilità di organico, una flessione di circa l'1,4% del personale a tempo indeterminato che ha interessato tutti i corpi accentuando le scoperture di organico nell'ambito, in particolare, della Polizia di stato e della Polizia penitenziaria; un leggero esubero si rileva, pur in presenza di una progressiva flessione del personale, nell'ambito del Corpo forestale.

Tabella 4

Dotazione organica e personale in servizio

Corpi di polizia	2008			2009			2010		
	Organico	Presenze	%	Organico	Presenze	%	Organico	Presenze	%
Polizia di Stato	117.171	106.057	90,5	117.171	105.002	89,6	117.171	102.744	87,7
Carabinieri	118.240	110.854	93,8	118.062	110.554	93,6	118.062	110.753	93,8
Guardia di finanza	68.134	63.352	93,0	68.130	63.153	92,7	68.130	62.314	91,5
penitenziaria	45.121	40.717	90,2	45.109	40.291	89,3	45.109	39.180	86,9
Corpo forestale	9.360	9.836	105,1	9.360	9.786	104,6	9.360	9.680	103,4
Totale	358.026	330.816	92,4	357.832	328.786	91,9	357.832	324.071	90,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Le presenze comprendono anche la categoria "Altro personale" (allievi e personale contrattista).

Tale andamento, pur in presenza di una disciplina derogatoria rispetto agli stringenti vincoli posti al *turnover* negli altri comparti²³, risente del sostanzioso esodo registrato nel 2010 (6.562 cessazioni in particolare nell'ambito della Polizia di Stato e nei Carabinieri) solo in parte compensato dalle 509 assunzioni effettuate nello stesso anno.

Per il 2010 sono state autorizzate²⁴ nuove assunzioni, nel rispetto delle dotazioni organiche, sensi dell'art. 66, comma 9-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133/2008, secondo il prospetto che segue:

²² Complessivamente, nell'anno in esame, le donne presenti nel comparto sono 22.498, con una diminuzione dello 0,2% rispetto al 2009.

²³ L'art. 3, comma 89, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) - in considerazione delle particolari esigenze connesse alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione ed al contrasto del crimine, alla repressione delle frodi e delle violazioni degli obblighi fiscali ed alla tutela del patrimonio agroforestale - ha previsto assunzioni di personale a tempo indeterminato, entro un limite di spesa pari a 80 milioni di euro per l'anno 2008 e a milioni a decorrere dall'anno 2009, per la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, il Corpo della Guardia di finanza, il Corpo di polizia penitenziaria ed il Corpo forestale dello Stato. Tali risorse possono essere destinate anche al reclutamento del personale proveniente dalle Forze armate.

²⁴ Cfr. Dpcm 21 settembre 2010 e Dpcm 3 dicembre 2010.

Tabella 5

Autorizzazioni ad assumere nel 2010

Amministrazione	Unità	Onere a regime
Vigili del fuoco	695	23.594.497
Guardia di finanza	1.244	46.237.270
Carabinieri	1.810	66.015.542
Polizia di Stato	2.033	69.429.500
Polizia penitenziaria	760	25.531.782
Corpo forestale	269	11.916.623
Totale	6.811	242.725.214

Ulteriori assunzioni sono state, infine, autorizzate, per l'anno 2011²⁵ (9.185 posti suddivisi nei vari corpi, per un onere a regime pari a circa 380 milioni di euro).

7.2. La spesa

La spesa lorda è complessivamente diminuita rispetto al 2009 di circa l'1% (a fronte di una di crescita della spesa per competenze fisse dello 0,8% la variazione della spesa per competenze accessorie segna una diminuzione del 3,6%).

Negli anni 2009, 2010, 2011 e 2012, a favore del personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico, con un reddito complessivo di lavoro dipendente non superiore a 35.000 euro, in considerazione della specificità dei compiti e delle condizioni di stato e di impiego del comparto medesimo, l'art. 4, comma 3, del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, e successive modificazioni, ha previsto, sul trattamento economico accessorio, una riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali²⁶.

8. Il personale delle Forze armate

Il personale facente parte del comparto "Forze Armate" è suddiviso in quattro aree (Aeronautica, Marina, Esercito e Capitanerie di porto), ciascuna articolata in quattro macrocategorie di personale: dirigenti, personale con trattamento superiore, personale non dirigente e altro personale. Nella macrocategoria "altro personale" sono ricompresi i volontari e gli allievi.

Con il d.P.R. 11 settembre 2007, n. 171, è stato recepito l'accordo sindacale ed il provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze armate (quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007). Successivamente, con d.P.R. 1° ottobre 2010, n. 185 è stato recepito l'accordo relativo al biennio economico 2008-2009.

²⁵ Cfr. d.P.C.M. 11 marzo 2011 e d.P.C.M. 18 ottobre 2011.

²⁶ Con d.P.C.M. del 27 febbraio 2009, individuate in 447.758 le unità di personale destinatarie dei benefici di cui sopra, la misura della riduzione di imposta è stata quantificata nell'importo massimo di 134,00 euro, per il periodo 1° gennaio-31 dicembre 2009; per l'anno 2010, il d.P.C.M. 23 aprile 2010 ha rideterminato l'importo massimo in 149,50 euro. Successivamente, il d.P.C.M. 19 maggio 2011 ha rideterminato per il 2011 la misura della riduzione d'imposta nell'importo massimo di 141,90 euro, per coloro il cui reddito complessivo di lavoro dipendente nell'anno 2010 sia stato non superiore a 35.000 euro.

Al pari dei Corpi di polizia, l'accordo ha riconosciuto incrementi pari al 3,68% della massa salariale, per riconoscere la "specificità" della funzione e del ruolo del personale del comparto Sicurezza-Difesa. Tra le varie voci retributive, lo stipendio ha assorbito la quota più elevata dell'incremento (82%); sono stati, inoltre, previsti aumenti delle indennità fisse (importo aggiuntivo pensionabile), dello straordinario e dei fondi per compensi legati all'efficienza.

8.1. La consistenza

La tabella che segue illustra l'evoluzione delle complessive unità di personale nel triennio 2008-2010 ed evidenzia una diminuzione dell'1,1% rispetto al medesimo dato del 2009. In tale ambito, a fronte di una contenuta crescita del personale delle Capitanerie di Porto, flettono le presenze nelle tre armi; flessione che tuttavia interessa soprattutto il personale volontario non in servizio permanente mentre si registra un incremento del personale in servizio permanente effettivo legato alla evoluzione del modello professionale (circa 1.200 unità).

Tabella 6

Unità in servizio

Forze Armate	2008	2009	2010
Capitanerie	10.747	10.486	11.011
Esercito	105.167	109.538	108.214
Marina	32.632	33.152	32.774
Aeronautica	43.269	43.509	42.487
Cappellani militari	125	117	122
Totale	191.940	196.802	194.608

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Le presenze comprendono anche la categoria "Altro personale" (allievi e personale contrattista).

8.2. La spesa

La spesa complessiva del personale in esame si è incrementata di circa l'8,6% nel triennio 2008-2010. La retribuzione fissa relativa al 2010, che incide per il 60,5% sul totale della spesa, ha subito, rispetto all'esercizio precedente, un incremento dell'1,8%; quella accessoria, del 5,8%.

La spesa delle singole categorie risente, ovviamente, della diversa composizione degli organici, sia con riferimento al numero complessivo delle unità in servizio, sia al peso che ciascuna qualifica - dirigente, personale con trattamento superiore, personale non dirigente, altro personale - ha all'interno del singolo comparto.

Per quanto riguarda la "dirigenza", si ricorda che, ai sensi dell'art. 24 della legge n. 448 del 1998, il personale dirigente della Polizia di Stato e gradi di qualifiche corrispondenti, dei Corpi di polizia civili e militari, dei colonnelli e generali delle Forze

armate, usufruiscono dell'adeguamento automatico annuale, in relazione agli incrementi medi conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive, compresa l'indennità integrativa speciale.

La retribuzione media nel triennio in esame si è incrementata del 3,3% (37.445 euro nel 2008, 38.327 nel 2009, 38.708 nel 2010).

9. Il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco

La legge 30 settembre 2004, n. 252 ed il conseguente d.lgs. 30 ottobre 2005, n. 217 hanno ricondotto il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nell'ambito del regime pubblicistico.

E' stato previsto un procedimento negoziale che si conclude con l'emanazione di un d.P.R. di durata triennale tanto per la parte economica che normativa.

I provvedimenti normativi relativi al biennio economico 2008-2009 concernenti il personale dirigente e non dirigente, sulla base delle risorse stanziare per il restante pubblico impiego, hanno incrementato essenzialmente lo stipendio tabellare mentre le restanti disponibilità sono state destinate ad incrementare il fondo di posizione e di rischio dei dirigenti, la specifica indennità di rischio spettante al restante personale e, in minima parte, per la copertura degli oneri derivanti dal maggior costo orario dello straordinario. I d.PR hanno inoltre previsto l'utilizzo di ulteriori risorse aggiuntive indicate da una serie di norme speciali²⁷, in deroga ai limiti di crescita delle retribuzioni stabilite per tutto il personale pubblica dall'art. 9, comma 4 del decreto-legge 78 del 2010 e dirette a finanziare l'incremento della retribuzione di risultato per i dirigenti e la corresponsione di una indennità operativa per il soccorso esterno per il restante personale.

9.1. La consistenza

Nel 2010, le presenze sono diminuite, rispetto al 2009, di 109 unità (-0,3%) cui è seguita anche la diminuzione di personale a tempo determinato, che è passato dalle 3.656 unità del 2009 alle 3.605 unità del 2010.

Ciò malgrado diversi provvedimenti abbiano autorizzato nuove assunzioni. Per il 2009, il d.P.R. 21 aprile 2009 ha autorizzato l'assunzione di 297 unità, per una spesa massima di circa 10 milioni. Successivamente, in relazione alla straordinaria necessità di risorse umane da impiegare in Abruzzo per le esigenze legate all'emergenza sismica e alla successiva fase di ricostruzione ed al fine di mantenere, nel contempo, la piena operatività del sistema del soccorso pubblico e della prevenzione degli incendi su tutto il territorio nazionale, il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, al comma 35-*sexies* dell'art. 17, ha autorizzato l'assunzione straordinaria, dal 31 ottobre 2009, di un contingente di vigili del fuoco nei limiti di spesa di 4 milioni di euro per l'anno 2009 e di 15 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010. L'art. 66, comma 9-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, aggiunto dall'art. 2, comma 208, della legge finanziaria per il 2010 (n. 191 del 2009) e successivamente modificato dall'art. 9, comma 6 del d.l. n. 78 del 2010 ha stabilito che, a decorrere dall'anno 2010, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco può procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari a quella relativa al personale cessato dal servizio nel corso dell'anno precedente e per un numero

²⁷ Art. 1 comma 1328 della legge n. 296 del 2006; art. 4, comma 3 bis del decreto-legge n. 185 del 2008 (convertito dalla legge n. 2 del 2009); art. 17, comma 35 quinquies della legge n. 102 del 2009.

di unità non superiore a quelle cessate dal servizio nel corso dell'anno precedente (quantificate in 695 unità). In seguito a ciò, è stato emanato il d.P.C.M. dell'11 marzo 2011 che ha previsto n. 1.008 unità da assumere per l'anno 2011.

Le donne hanno fatto il loro ingresso nel Corpo nel 1989. Da allora le presenze sono aumentate nei settori amministrativo-contabile ed informatico, oltre che nei ruoli tecnici ed anche in quelli strettamente operativi; deve altresì segnalarsi il numero in incremento delle volontarie. Nel 2010, tuttavia, si registra una lieve flessione della presenza femminile (18 unità in meno rispetto al 2009)

9.2. La spesa

Nel 2010 la spesa complessiva ha registrato un incremento dello 0,9% rispetto al 2008, mentre rispetto al 2009, la spesa è diminuita dello 0,2%. Il 66% è rappresentato dalla componente fissa della retribuzione, che si è mantenuta pressoché costante rispetto al 2009. La componente accessoria ha subito una lieve diminuzione rispetto al medesimo dato del 2009. Anche a favore del Corpo nazionale dei vigili del fuoco trova applicazione il disposto dell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 185 del 2008, di cui si è detto nei precedenti paragrafi, con riferimento al Comparto sicurezza.

CAPITOLO SESTO

PROBLEMATICHE CONCERNENTI LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO

1. La stabilizzazione dei precari nei comparti di contrattazione relativi alle autonomie locali e al servizio sanitario nazionale - 2. L'immissione in ruolo di personale a tempo determinato del comparto scuola

1. La stabilizzazione dei precari nei comparti di contrattazione relativi alle autonomie locali e al servizio sanitario nazionale

I vincoli posti nel tempo dal legislatore alla crescita del personale pubblico hanno trovato una parziale compensazione nel massiccio ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato nonché ad altre forme flessibili di rapporto di lavoro, introdotte nel settore pubblico in occasione dei rinnovi contrattuali relativi al periodo 1998-2001.

La rapida crescita del numero di tali contratti ha tuttavia indotto il legislatore a reintrodurre, a decorrere dal 2008, forti limitazioni (art. 3, comma 79, della legge finanziaria 2008) alla possibilità per le pubbliche amministrazioni di assumere con contratti di lavoro diversi da quelli a tempo indeterminato, vietando, salvo eccezioni, qualsiasi forma di rapporto di lavoro flessibile non rispondente ad esigenze stagionali o che superasse i tre mesi¹. Nella stessa direzione le leggi finanziarie per il 2007 e il 2008 hanno anche previsto² forme di stabilizzazione di

¹ Con l'art. 21 del decreto-legge n. 112 del 2008 e poi con l'art. 17, comma 26, del decreto-legge n. 78 del 2009, l'art. 36 ha in parte perduto il rigore precedente, spinto al punto da sostituire con disposizioni normative ogni diversa disciplina contrattuale e ogni diversa forma di organizzazione amministrativa. La novella normativa, pur mantenendo l'esclusività dell'assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato per far fronte ad esigenze connesse con il fabbisogno ordinario ha, comunque, recuperato parte della flessibilità, consentendo alle amministrazioni pubbliche, in caso di esigenze temporanee ed eccezionali, di avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle forme di reclutamento vigenti.

² Le disposizioni principali aventi ad oggetto processi di stabilizzazione previste nell'articolo unico della legge finanziaria 2007 sono le seguenti: comma 417 e ss. (fondo per la stabilizzazione, d.P.C.M. di individuazione risorse), commi 519, 523 e 526 (procedura e requisiti per la stabilizzazione, disposizioni valide rispettivamente per il 2007 e il 2008 per le amministrazioni statali ivi compresi Corpi di polizia e Corpo nazionale dei vigili del fuoco, agenzie, enti pubblici non economici, enti di ricerca ed enti ex art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001), 520 (anno 2007 enti di ricerca), 558 (enti sottoposti al patto di stabilità), 562 (enti non sottoposti al patto di stabilità). Disposizioni specifiche sono previste per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili (comma 1156), per la conversione dei contratti di formazione e lavoro (comma 528), per l'assunzione a tempo determinato dei lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (comma

rapporti di personale precario con l'obiettivo di giungere ad una significativa riduzione del numero dei rapporti a tempo determinato, utilizzati impropriamente anche come strumento elusivo della regola del pubblico concorso, riportando il rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed il principio della concorsualità alla centralità che l'ordinamento loro riconosce.

Le caratteristiche di tale peculiare forma di assunzione e l'obbligo di contenimento della spesa di personale hanno comunque reso necessario circoscrivere la possibilità di stabilizzazione entro un preciso arco temporale, individuato nel triennio 2007/2009³, ed introdotto, con riferimento agli enti locali, un divieto espresso a procedere a forme di stabilizzazione in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno.

Relativamente al periodo successivo (2010-2012), la normativa sopravvenuta (art. 17, comma 10 e ss., del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito in legge n. 102 del 2009) ha invece privilegiato l'opzione per un regime assunzionale ordinario⁴ che agevolasse o, quanto meno, valorizzasse le figure stabilizzabili e non ancora stabilizzate, e quelle non stabilizzabili ma, comunque, titolari di posizioni giuridiche qualificate⁵. Nelle more della realizzazione di dette procedure, sono stati prorogati i termini per l'espletamento delle procedure di stabilizzazione di personale relative alle cessazioni verificatesi nell'anno 2007, previste dall'art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (art. 17, comma 15, del decreto-legge n. 78 del 2009) e verificatesi nell'anno 2008, previste dall'art. 66, commi 5 e 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (art. 17, commi 17 e 18 del decreto-legge n. 78 del 2009).

Alla luce di tali disposizioni e tenuto conto, in ogni caso, della possibilità della maturazione del triennio di anzianità previsto dalla disciplina del 2007-2008 anche successivamente al 2009⁶, numerose amministrazioni hanno comunicato

529 e 560) (lavoratori socialmente utili); art. 3 legge finanziaria 2008, commi 90 (disposizioni valide per il 2008 e per il 2009 per le amministrazioni statali, agenzie, enti pubblici non economici, enti di ricerca ed enti ex art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001, lett. a), e per le amministrazioni regionali e locali lett. b), e 94 (piani di progressiva stabilizzazione), art. 2, comma 550 e ss. (lavoratori socialmente utili). I termini previsti dall'articolo unico, comma 526, della legge finanziaria per il 2007, sono stati prorogati al 30 giugno 2009, ai sensi dell'art. 41, comma 2, del decreto-legge n. 207 del 2008.

³ Il comma 90 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008 ha prorogato al 28 settembre 2007 il termine per la verifica del possesso del requisito di anzianità del personale da stabilizzare, per gli anni 2008 e 2009, mentre il comma 5 dell'art. 66 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, ha previsto per le amministrazioni statali la possibilità di stabilizzare personale nel 2009 entro il limite del 10% delle cessazioni avvenute l'anno precedente.

⁴ Rimane stabilizzabile anche per il triennio 2010-2012 il personale inquadrabile nei livelli retributivo-funzionali per i quali non è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo (art. 17, comma 12, del decreto-legge n. 78 del 2009).

⁵ Il comma 10, infatti, prevede, per il triennio 2010-2012, l'espletamento da parte delle pubbliche amministrazioni di procedure concorsuali per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti per la stabilizzazione, percentuale elevabile al 50 per cento in presenza di unioni di Comuni fino al raggiungimento di ventimila abitanti. Il comma 11, inoltre, prevede l'ulteriore possibilità di procedure concorsuali per titoli ed esami finalizzate a valorizzare, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata dal personale di cui al comma 10 nonché dal personale di cui all'articolo 3, comma 94, lettera b), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, cioè di quello utilizzato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Alle procedure previste dai citati commi 10 e 11 è destinato il 40 per cento delle risorse disponibili in materia di assunzioni.

⁶ Resta ferma la necessità che i posti da coprire tramite stabilizzazione siano stati individuati nel programma del fabbisogno del personale relativo al triennio 2007/2009

nuove assunzioni provenienti da stabilizzazioni anche nell'esercizio 2010 per un ammontare di oltre 10.000 unità (15.800 unità circa nel 2009 e 25.100 nel 2008).

Il fenomeno si è concentrato in modo predominante nei settori della sanità (4.842 unità provenienti da personale a tempo determinato) e negli enti locali (3.907 unità, più della metà dei quali provenienti da lavoratori socialmente utili). Segue per consistenza il personale stabilizzato degli enti di ricerca (417 unità), le cui procedure si sono concluse nel 2010, e dell'università (329 unità).

La forte spinta registrata nei primi due comparti, che assorbono oltre il 76% di tutte le stabilizzazioni effettuate nel quadriennio 2007-2010, può in parte ricollegarsi alla competenza legislativa attribuita alle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione nella materia dell'organizzazione amministrativa e degli enti pubblici regionali, cui si riconduce la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale.

Ciò ha consentito alle Regioni di definire autonomamente la disciplina applicabile territorialmente per l'attivazione delle procedure di stabilizzazione, anche estendendo l'ambito soggettivo e prevedendo presupposti diversi da quelli disposti dalla normativa nazionale per la stabilizzazione⁷. Ciò è risultato particolarmente frequente nel comparto sanitario, dove pure il reclutamento tramite procedure di stabilizzazione era oggetto di disposizioni particolari (art. 1, comma 565, lett. c), n. 3, della legge finanziaria per il 2007⁸), applicabili nel triennio 2007-2009.

L'accesso a procedure di stabilizzazione anche da parte di personale dirigenziale sanitario assunto a tempo determinato, previsto da specifici provvedimenti normativi regionali, è stato rilevato anche nell'esercizio 2010 (*tabella 1*) malgrado il fenomeno sia stato specificamente stigmatizzato dalla Corte costituzionale⁹ che ha rilevato come il sistema sia caratterizzato dall'individuazione

⁷ Con riferimento al primo punto, sono stati espressamente esclusi da forme di stabilizzazione i dirigenti, relativamente ai quali, per la sussistenza del rapporto di fiducia e per la peculiarità della prestazione, è ammissibile anche un limitato reclutamento esterno regolato da contratti di lavoro a tempo determinato. Sono stati, inoltre, esclusi i rapporti di lavoro a tempo determinato creati per gli uffici di staff di diretta collaborazione con organi politici, data la natura temporanea di tali rapporti, legati alla durata del mandato legislativo del soggetto politico che li ha attivati. Inoltre, sono stati ritenuti non stabilizzabili i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, i quali, in quanto fonte di rapporti di lavoro autonomo, non contemplano il vincolo di subordinazione.

⁸ La disposizione prevede: “c) gli enti destinatari delle disposizioni di cui alla lettera a), nell'ambito degli indirizzi fissati dalle Regioni nella loro autonomia, per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa previsti dalla medesima lettera, predispongono un programma annuale di revisione delle predette consistenze finalizzato alla riduzione della spesa complessiva di personale. In tale ambito e nel rispetto dell'obiettivo di cui alla lettera a), è verificata la possibilità di trasformare le posizioni di lavoro già ricoperte da personale precario in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato. A tale fine le Regioni nella definizione degli indirizzi di cui alla presente lettera possono nella loro autonomia far riferimento ai principi desumibili dalle disposizioni di cui ai commi da 513 a 543”.

⁹ Per quanto attiene al personale sanitario dirigenziale, la Corte costituzionale (con la sentenza 215/2009 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Campania n. 5/2008 e, più di recente con la sentenza 150/2010 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 3, 4 e 18 della legge della Regione Puglia n. 45/2008), ha rilevato come il sistema sia caratterizzato dall'individuazione del concorso come modalità ordinaria di accesso alla dirigenza sanitaria risultando incostituzionali le disposizioni che ne eludono il necessario filtro (senza che tale eccezione venga ad essere giustificata da interessi pubblici ulteriori, né da particolari situazioni di emergenza), prevedendo che la stabilizzazione di personale «assunto a tempo determinato» avvenga «in deroga a quanto previsto dal d.P.R. n. 483 del 1997». Nella stessa

del concorso come modalità ordinaria di accesso anche nei confronti della dirigenza sanitaria.

La necessità di adottare idonee procedure concorsuali rileva inoltre nell'ambito delle stabilizzazioni, anch'esse numerose nell'ambito delle amministrazioni locali, dei dipendenti appartenenti al bacino dei lavoratori socialmente utili, spesso assunti in base a mere procedure selettive relative alle capacità professionali dei soli destinatari.

Anche in tal caso le disposizioni regionali derogatorie alla procedure concorsuali sono state sottoposte a giudizi di costituzionalità con riferimento agli articoli 3, primo comma, 97, primo e terzo comma, e 117, terzo comma della Costituzione, che si sono conclusi con dichiarazioni di illegittimità fondate sul mancato riscontro, nei casi esaminati, delle peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico che, soltanto, giustificerebbero un reclutamento in deroga alla regola del concorso pubblico; procedura, questa, non fungibile con sistemi selettivi limitati ai soli soggetti stabilizzandi e solo in parte idonei ad offrire le migliori garanzie di selezione dei più capaci in funzione dell'efficienza della stessa pubblica amministrazione¹⁰.

direzione si pone la sentenza 67/2011 (dichiarativa della illegittimità dell'art.1 – commi da 55 a 63 della legge regionale Campania 21 gennaio 2010, n. 2) che, sempre in materia di stabilizzazione di dirigenti medici ritiene le disposizioni regionali incostituzionali sia con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione (ordinamento civile) sia con riferimento alla dedotta violazione di principi fondamentali di legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica rinvenibili nell'art. 17 del decreto-legge 78 del 2010 e nell'art. 2, commi 71-74 della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

¹⁰ Corte Costituzionale sentenze n. 67/2011 e 108/2011.

Tabella 1

Stabilizzazioni nel pubblico impiego per comparto e per categorie di personale

Comparto	Categorie di personale stabilizzate	ANNO 2008		ANNO 2009		Var. % 2009/08	ANNO 2010		Var. % 2010/09
		Totale	di cui donne	Totale	di cui donne		Totale	di cui donne	
<i>SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE</i>	Medici	794	443	773	448	-2,6	763	431	-1,3
	Dirigenti non medici	66	47	111	81	68,2	93	74	-16,2
	Personale non dirigente	7.036	5.284	5.915	4.279	-15,9	4.036	2.990	-31,8
	Altro personale	1	1	-	-	0,0	-	-	0,0
	Totale	7.897	5.775	6.799	4.808	-13,9	4.892	3.495	-28,0
<i>ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI</i>	Medici	-	-	-	-	0,0	-	-	0,0
	Professionisti	-	-	-	-	0,0	1	1	0,0
	Personale non dirigente	149	117	86	36	-42,3	18	15	-79,1
	Altro personale	-	-	-	-	0,0	-	-	0,0
	Totale	149	117	86	36	-42,3	19	16	-77,9
<i>ENTI DI RICERCA</i>	Ricercatori	287	137	411	197	43,2	186	95	-54,7
	Tecnologi	83	47	221	111	166,3	79	22	-64,3
	Personale non dirigente	645	396	441	265	-31,6	152	82	-65,5
	Totale	1.015	580	1.073	573	5,7	417	199	-61,1
<i>REGIONI</i>	Dirigenti	2	-	-	-	0,0	-	-	0,0
	Personale non dirigente	709	349	373	210	-47,4	148	96	-60,3
	Altro personale	1	-	-	-	0,0	-	-	0,0
<i>AUTONOMIE LOCALI</i>	Segretari	2	1	-	-	0,0	-	-	0,0
	Dirigenti	3	1	-	-	0,0	1	-	0,0
	Personale non dirigente	9.108	5.792	6.175	3.533	-32,2	3.745	2.078	-39,4
	Altro personale	5	-	18	5	260,0	13	1	-27,8
	Tot. Regioni e aut. locali	9.830	6.143	6.566	3.748	-33,2	3.907	2.175	-40,5
<i>REGIONI A STATUTO SPECIALE</i>	Personale non dirigente	239	166	257	170	7,5	39	25	-84,8
<i>MINISTERI</i>	Personale non dirigente	3.655	2.313	193	115	-94,7	28	18	-85,5
<i>AGENZIE FISCALI</i>	Personale non dirigente	-	-	673	331	0,0	225	119	-66,6
<i>PCM</i>	Personale non dirigente	-	-	-	-	0,0	142	87	0,0
<i>SCUOLA</i>	Docenti	49	48	11	10	-77,6	1	-	-90,9
<i>A.F.A.M.</i>	Personale delle aree	10	6	-	-	-100,0	-	-	0,0
	Personale EP	-	-	-	-	0,0	-	-	0,0
	Professori	15	5	18	10	20,0	-	-	-100,0
	Totale	25	11	18	10	-28,0	-	-	-100,0
<i>UNIVERSITA'</i>	Personale EP	35	17	3	3	-91,4	5	4	66,7
	Personale non dirigente	1.121	777	132	78	-88,2	391	258	196,2
	Altro personale	79	61	1	-	-98,7	17	14	1600,0
	Totale	1.235	855	136	81	-89,0	413	276	203,7
<i>VIGILI DEL FUOCO</i>	Personale non dirigente	10	8	-	-	0,0	-	-	0,0
<i>CORPI DI POLIZIA</i>	Personale non dirigente	-	-	-	-	0,0	-	-	0,0
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO		24.104	16.016	15.812	9.882	-34,4	10.083	6.410	-36,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

I dati comprendono le stabilizzazioni da contratto a tempo determinato e da LSU.

2. L'immissione in ruolo di personale a tempo determinato del comparto scuola

Una peculiare disciplina in materia di stabilizzazione di personale precario ha interessato, più di recente, il personale della scuola ove le difficoltà registrate nel procedere ad un effettiva razionalizzazione del sistema hanno portato negli anni, come già evidenziato in altra parte della relazione, una flessione di personale non lontana dalla media del settore pubblico, ma concentrata essenzialmente nell'ambito del personale di ruolo, a fronte di una spiccata crescita del personale non di ruolo. Tale andamento riflette la particolare procedura di definizione dell'organico del personale docente e amministrativo che, fino all'anno scolastico 2007-2008, ha determinato un ricorrente scostamento tra il c.d. organico di diritto - cioè la pianta organica definita prima dell'avvio dell'anno scolastico - e l'organico c.d. di fatto, vale a dire l'organico effettivo in carico alle singole scuole che determina le concrete necessità di personale per lo svolgimento del servizio scolastico. In un contesto organizzativo ottimale il primo organico dovrebbe coincidere con il secondo, ma le difficoltà di programmazione, legate ad un insieme di fattori solo recentemente oggetto di una organica politica di razionalizzazione, hanno viceversa nel tempo allargato la forbice, atteso che l'organico di diritto, che rappresenta la risposta immediata alle disposizioni normative di contenimento, ha registrato una progressiva flessione, mentre l'organico di fatto, che rappresenta una specie di assestamento volto ad evitare pesanti contraccolpi sull'offerta formativa e sulla continuità didattica, ha registrato una costante crescita fino all'anno scolastico 2007-2008.

La rilevanza di tale personale precario, inserito a decorrere dalla legge finanziaria 2007 in graduatorie ad esaurimento e spesso dotato di una consistente anzianità di servizio, ha indotto il legislatore – unitamente alla rigorosa politica di razionalizzazione avviata con il più volte citato art. 64 della legge 133/2008 e a conclusione del piano assunzionale 2007-2009 – a prevedere con l'art. 9, comma 17 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito in legge 12 luglio 2011 n. 106) una nuova programmazione di assunzioni del personale non di ruolo. Tale disposizione, infatti, al fine di garantire continuità nella erogazione del servizio scolastico ed educativo e conferire il maggiore possibile grado di certezza nella pianificazione degli organici della scuola, ha previsto la definizione, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di un piano triennale per l'assunzione, a tempo indeterminato, di personale docente, educativo ed ATA, per gli anni 2011-2013, sulla base dei posti vacanti e disponibili in ciascun anno, delle relative cessazioni del predetto personale e degli effetti del processo di riforma previsto dall'articolo 64 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133)¹¹.

¹¹ Il piano poteva prevedere la retrodatazione giuridica dall'anno scolastico 2010-2011 di quota parte delle assunzioni di personale docente e ATA sulla base dei posti vacanti e disponibili relativi al medesimo anno scolastico 2010-2011, fermo restando il rispetto degli obiettivi programmati dei saldi di finanza pubblica. Il piano doveva annualmente verificato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero per la pubblica amministrazione ed innovazione ai fini di eventuali rimodulazioni che si dovessero rendere necessarie, fermo restando il regime autorizzatorio in materia di assunzioni di cui all'articolo 39, comma 3-bis, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni.

Il rispetto degli obiettivi programmati di finanza pubblica è stato demandato ad una specifica e preventiva sessione negoziale concernente interventi in materia contrattuale per il personale della Scuola, volta ad assicurare che l'immissione in ruolo del personale fosse effettuata nel rispetto del criterio di invarianza finanziaria.

In attuazione di tale disposizione - a fronte di una ipotizzata assunzione, per l'anno scolastico 2011-2012 (primo anno del triennio previsto nel piano), di un numero complessivo di immissioni in ruolo sulla base dei posti vacanti e disponibili, nella misura massima di circa 67.000 unità - il CCNL siglato definitivamente il 4 agosto 2011 (l'ipotesi di accordo, non modificata in sede di stipula definitiva, è stata siglata il 19 luglio 2011) ha previsto la revisione della struttura stipendiale del personale docente, educativo ed ATA, ripartita su sei posizioni stipendiali, con la prima posizione di durata "0-8" anni e di valore corrispondente alla prima posizione stipendiale attualmente prevista dal vigente CCNL 23 gennaio 2009, restando invariate le restanti posizioni stipendiali in termini temporali ed economici. Ha inoltre individuato, quali destinatari della revisione, gli immessi in ruolo a decorrere dal 1° settembre 2011 in poi (e comunque tutti gli assunti in virtù dell'art. 9, comma 17 del D.L. n. 70/2011), prevedendo altresì due specifiche clausole di salvaguardia. La prima, per il personale di ruolo in servizio al 1/9/2010 inserito nella precedente posizione stipendiale "3-8", il quale conserva il diritto a percepire il maggior valore stipendiale di detta posizione, fino a maturazione del successivo scaglione. La seconda, per il medesimo personale di ruolo inserito nella precedente posizione stipendiale "0-2", il quale conserva comunque il diritto al conseguimento del precedente valore stipendiale "3-8", al compimento del periodo dei due anni.

La peculiarità dell'accordo - finalizzato ad intervenire sulla vigente disciplina contrattuale per rendere finanziariamente compatibile l'adozione del piano straordinario di immissioni in ruolo di personale - si è potuta rilevare sia nell'ambito delle quantificazioni effettuate dall'ARAN che nelle valutazioni di compatibilità economico-finanziaria di competenza della Corte dei conti in ordine al rispetto del criterio, di difficile definizione, di invarianza finanziaria, sia nel breve - medio periodo, sia nel lungo periodo. Il rispetto di tale criterio, indicato nella norma primaria, nasce infatti dalla portata del previsto piano triennale che determina nel primo anno (2011) un numero di immissioni in ruolo, per docenti e ATA, significativamente più alto (circa 30.000 unità) del numero dei cessati per il medesimo anno, per poi allinearsi negli anni successivi al fisiologico andamento delle uscite dal comparto che, risultando sostanzialmente pari alle nuove immissioni, non sarebbe suscettibile di determinare oneri aggiuntivi.

Considerato che il personale non di ruolo interessato al processo di stabilizzazione risulta già da anni in servizio (con incarico annuale o fino al termine delle attività didattiche) e collocato nella fascia stipendiale iniziale, il possibile squilibrio registrabile nel primo anno si riconduce all'estensione a tale personale del peculiare meccanismo di progressione stipendiale correlato all'anzianità, i cui effetti sono destinati a prodursi sia nel breve - medio periodo che in periodi più ampi. A seguito, infatti, della immissione in ruolo, al personale stabilizzato, trascorso il periodo di prova, viene attribuita una posizione stipendiale più elevata dell'iniziale per effetto della ricostruzione di carriera, disciplinata dalla legge 297 del 1994, che

consente di valorizzare, sia pure non completamente, l'insieme dei servizi pre - ruolo svolti nel corso degli anni.

Ulteriori oneri sul sistema si riconducono, inoltre, all'avvio della progressione economica degli stessi immessi in ruolo (e più precisamente della parte di essi eccedente il numero del personale cessato nell'anno), il cui ammontare non risulta tendenzialmente compensato dal venir meno della progressione economica del personale effettivamente uscito dal comparto nel 2011.

La mancanza di dati analitici riferiti alle previste immissioni in ruolo non aveva tuttavia consentito alla Corte, in sede di certificazione dell'ipotesi di accordo, una attendibile verifica del rispetto dell'invarianza finanziaria che la specifica e preventiva sessione negoziale avrebbe dovuto assicurare. La Corte, al riguardo, pur condividendo le metodologie di quantificazione dei costi adottate dall'ARAN, ha osservato che la stima delle possibili economie, pur attendibile e prudentiale, scontava un elevato grado di approssimazione, derivante dall'assenza di informazioni certe sulle caratteristiche del personale da inquadrare nelle nuove fasce retributive. La mancanza di tali informazioni non consentiva inoltre di stabilire una affidabile correlazione tra le stimate economie e il costo – non configurabile come “costo contrattuale” – derivante dalla immissione in ruolo di un numero particolarmente elevato di soggetti con rapporto di lavoro a termine¹².

La certificazione positiva veniva quindi subordinata all'avvertenza che, non potendosi allo stato pervenire a stime affidabili, il piano triennale di stabilizzazione del personale precario avrebbe dovuto essere definito nei limiti consentiti da dimostrati ed adeguati effetti di risparmio a fronte degli oneri di stabilizzazione.

La programmazione delle assunzioni a tempo indeterminato di personale docente, educativo ed ATA per il triennio scolastico 2011/2013 è stata successivamente adottata dal MIUR con decreto interministeriale del 3 agosto 2011 (di concerto con il Ministero dell'Economie e delle finanze e con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella PA) che ha previsto per l'anno scolastico 2011/2012 l'assunzione di 30.300 unità di personale docente ed educativo (di cui 10.000 a completamento della richiesta di assunzioni effettuata per l'anno scolastico 2010/2011 con retrodatazione al medesimo anno) e 36.000 unità di personale ATA, mentre ha programmato per ciascuno degli anni scolastici successivi (2012/2013 e 2013/2014) l'assunzione di un numero massimo di 22.000 unità di personale docente ed educativo e di 7000 unità di personale ATA.

La compatibilità finanziaria è stata affidata, dalla relazione tecnica allegata al decreto, alla effettiva presenza di posti vacanti e disponibili in ciascuna provincia e classe di concorso tenuto conto degli effetti derivanti dalle misure di razionalizzazione avviate in attuazione della legge 133/2008; alla distribuzione del personale da stabilizzare per fasce di età e per qualifiche funzionali sui posti disponibili nell'organico di diritto a livello provinciale; alla ridefinizione della struttura stipendiale del personale prevista nel CCNL del 4 agosto 2011; al numero

¹² Ciò anche in relazione alla prime stime fornite dal MIUR, in base alle quali più della metà degli interessati sembrava possedere una anzianità ricadente nelle fasce superiori alla prima che, non essendo oggetto di rimodulazione, non consentiva ovviamente la formazione di economie ed era, per contro, idonea a determinare un onere aggiuntivo rispetto all'attuale remunerazione percepita, dovuto al differenziale tra la fascia base e la nuova fascia determinata secondo le regole di ricostruzione di carriera.

prevedibile delle cessazioni dal servizio di tale personale anche con riferimento ai successivi anni scolastici interessati dall'iniziativa.

Quanto al numero massimo delle assunzioni autorizzate a fronte dei posti vacanti e disponibili emerge, da un lato, una riduzione - nel confronto con le stime indicate nel CCNL - delle disponibilità per gli anni scolastici, successivi al primo, di circa 2000 unità annue e dall'altro, una percentuale di immissioni in ruolo per singola categoria di scuola coerente con il progressivo assorbimento degli esuberanti del personale docente ed educativo conseguente al completamento del processo di razionalizzazione disposto dalla legge 133/2008.

Le informazioni più dettagliate fornite dal MIUR in ordine alla distribuzione del personale da immettere in ruolo per fasce di anzianità evidenziano, con riferimento al primo anno, che il 66,4% del personale docente e il 47,5% del personale ATA si distribuiscono nella nuova prima fascia di anzianità (0-8 anni) senza immediati oneri aggiuntivi ma, anzi, con una minore spesa stimabile in 28 milioni (leggermente inferiore alle stime fornite dall'ARAN in sede di certificazione del contratto), mentre il restante personale (33,5% del personale docente e il 52,5% del personale ATA) viene inserito prevalentemente nella classe successiva (9-14 anni) con oneri aggiuntivi in relazione al differenziale stipendiale tra tale classe e quella iniziale attualmente in godimento. Tali oneri possono trovare copertura nelle cessazioni dal servizio (verosimilmente di fascia retributiva apicale) stimate nella relazione tecnica allegata al decreto in circa 36.000 unità e risultate in effetti al settembre 2011 in misura nettamente superiore (39.708 di cui 30.056 docenti e 8.752 personale ATA).

Rilievo, sempre a fini di copertura, riveste infine la distribuzione del personale da immettere in ruolo per ordine di scuola e tipo di attività (docenti) e per qualifica rivestita (personale ATA). Quanto al contingente del personale docente ed educativo le nomine si concentrano nel personale di sostegno (6.806 unità) e nei docenti delle scuole appartenenti al primo ciclo (17.384); più contenute le immissioni nell'ambito degli istituti di secondo grado (5.921; circa il 20%). La ripartizione del contingente di personale amministrativo e tecnico si concentra invece nel personale di qualifica iniziale e quindi di minor impatto finanziario (collaboratori scolastici) che assorbono oltre il 73% dei nuovi assunti; seguono gli assistenti amministrativi e gli assistenti tecnici e quindi i direttori dei servizi generali e amministrativi la cui consistenza organica è comunque destinata ad assottigliarsi a seguito delle recenti disposizioni di razionalizzazione della rete scolastica.

Gli oneri derivanti dalla ricostruzione di carriera del personale immesso in ruolo e la conseguente quantificazione degli arretrati saranno suscettibili di impattare, dopo la conferma in ruolo, sugli esercizi finanziari successivi cui far fronte con le previste cessazioni nei due successivi anni scolastici stimate in circa 36.683 unità nel 2011/2012 e 31.009 unità nel 2012/2013.

Il quadro finanziario dei prossimi esercizi risente altresì delle misure di contenimento della spesa previste dal decreto-legge n. 78/2010 per tutto il pubblico impiego, malgrado la disposizione prevista dall'art. 8, comma 14 che consente di destinare una quota delle economie di spesa provenienti dai processi di razionalizzazione del settore al recupero dell'utilità ai fini della maturazione delle posizioni di carriera e stipendiali e dei relativi incrementi economici del personale docente e amministrativo della scuola. In attuazione di tale disposizioni sono

risultati fino ad ora disponibili per il 2010 solo 320 milioni derivanti dai risparmi conseguiti nell'anno scolastico 2008/2008.

Nell'ipotesi di cessazione a decorrere dal 2014 delle misure straordinarie di contenimento della spesa per il personale, un attento monitoraggio richiede infine il riavvio della progressione economica dei dipendenti del comparto scuola atteso che gli effetti in termini di compatibilità finanziaria delle modifiche contrattuali introdotte in ordine al trattamento economico dei dipendenti rilevano solo nel lungo periodo ed il loro impatto, in termini di invarianza di spesa, presuppone l'integrale copertura, con personale neo assunto, della nuova prima fascia di anzianità.

CAPITOLO SETTIMO

LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA

1. L'evoluzione del quadro normativo: il difficile percorso di attuazione del d.lgs. n. 150 del 2009 - 2. Le principali criticità della contrattazione integrativa - 3. L'andamento della contrattazione integrativa alla luce delle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato - 4. La contrattazione integrativa per le amministrazioni centrali dello Stato: considerazioni generali e rinvio.

1. L'evoluzione del quadro normativo: il difficile percorso di attuazione del d.lgs. n. 150 del 2009

Come evidenziato nel capitolo primo, il decreto-legge n. 78 del 2010, nell'ambito di una complessiva manovra finalizzata al contenimento della spesa di personale, contiene norme significative in materia di contrattazione integrativa.

L'art. 9, comma 2-*bis*, prevede un limite alla crescita delle risorse da destinare ai trattamenti accessori parametrato al valore accertato dei fondi unici per l'esercizio 2010. Tale limite viene, per la prima volta, esteso a tutte le amministrazioni ricomprese nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 165 del 2001 e non solo a quelle statali, già esclusive destinatarie delle precedenti norme restrittive, da ultimo riviste con il decreto-legge n. 112 del 2008.

Il citato articolo 9, comma 2-*bis*, dispone, inoltre, che l'ammontare dei fondi debba essere, comunque, ulteriormente ed automaticamente ridotto in misura proporzionale all'intervenuta diminuzione del personale in servizio.

Si tratta di una previsione innovativa rispetto al sistema in precedenza vigente - che consentiva una crescita dei fondi, nel caso di incrementi degli organici, ma non prevedeva alcun obbligo di riduzione nell'ipotesi contraria - finalizzata ad evitare la distribuzione di risorse dimensionate sull'organico di ciascun ente tra un numero più ristretto di interessati, vanificando l'efficacia delle misure limitative del *turnover*.

Il fenomeno era stato, del resto, più volte sottolineato dalla Corte dei conti, sia in sede di certificazione delle diverse ipotesi di accordo, sia nelle relazioni sul costo del lavoro relative a precedenti esercizi.

Con particolare riferimento agli enti con un numero limitato di dirigenti, per effetto delle scoperture di organico, la retribuzione di risultato corrisposta ai dirigenti in servizio ha raggiunto fino al 2010 valori di gran lunga superiori a quelli teoricamente spettanti. L'attribuzione nell'anno successivo a quello di competenza di conguagli sulla predetta voce retributiva, a valere sui risparmi derivanti dal sovradimensionamento dei fondi unici, non consentiva, inoltre, di evidenziare, sotto

il profilo contabile, l'effettivo incremento della retribuzione media dei destinatari, in quanto i predetti conguagli, ancorchè sistematici, in taluni casi sono considerati dagli enti destinatari delle rilevazioni del conto annuale della Ragioneria generale dello Stato come emolumenti arretrati.

Effetti indiretti sulla contrattazione integrativa derivano, altresì, dalla norma contenuta nell'art. 9, comma 2, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, che cristallizza ai valori del 2010 il trattamento ordinariamente spettante agli interessati.

La Corte dei conti in sede di nomofilachia ha chiarito il diverso ambito di applicazione delle due disposizioni da ultimo citate. La prima interviene sull'entità delle risorse disponibili, la seconda sull'ammontare dei trattamenti individuali che, anche in caso di disponibilità di risorse nei fondi unici, non possono comunque superare il valore registrato nel 2010.

Nel corso del 2011 era stata avviata a soluzione la complessa problematica relativa alla tempistica ed ai limiti di applicazione della normativa in materia di contrattazione integrativa contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2009.

Il d.lgs. n. 141 del 2011 aveva delineato il seguente quadro.

Le norme relative all'assetto delle relazioni sindacali erano da considerare immediatamente applicabili secondo la tempistica prevista nell'art. 65 del d.lgs. n. 150 del 2009, in quanto le disposizioni contenute nei contratti collettivi nazionali erano da considerare derogate dalla sopravvenuta disciplina normativa che aveva inciso sulla stessa competenza della fonte negoziale a regolamentare la materia. Applicabile da subito anche la norma che prevedeva la possibilità per le amministrazioni di decidere unilateralmente sulla distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici in caso di eccessivo protrarsi del confronto con le organizzazioni sindacali.

Per la riforma strutturale delle componenti accessorie del trattamento economico era, invece, indispensabile attendere il riavvio della contrattazione collettiva nazionale, unica fonte competente ad effettuare una generale revisione della struttura retributiva.

Il citato d.lgs. n. 141 del 2011 aveva, inoltre, dato copertura normativa ad un accordo fra il Governo e le organizzazioni sindacali, sottoscritto il 4 febbraio 2011, volto a dare parziale e limitata attuazione alla norma contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2009, prevedendo l'utilizzo, a tal fine, di ulteriori economie derivanti da processi di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Il sopradescritto quadro normativo sembra destinato, in prosieguo, ad una profonda revisione per effetto dell'intesa sottoscritta nel mese di maggio 2012 fra il Governo, le Regioni, le Province, i Comuni e le organizzazioni sindacali, il cui contenuto è stato commentato nel capitolo primo.

In particolare, per quanto attiene alla contrattazione integrativa, all'interno di un previsto disegno di legge delega, dovrebbe essere completamente rivisto il sistema di valutazione del personale attraverso una ridefinizione dei rapporti tra fonti legislative e negoziali.

La Corte sottolinea, in proposito, la necessità che il nuovo quadro ordinamentale preveda, comunque, norme volte a rafforzare la posizione contrattuale del datore di lavoro pubblico. Quanto sopra, al fine di evitare il ripetersi delle difficoltà di inserire, nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale e integrativa, criteri di selettività e premialità per l'erogazione dei trattamenti accessori.

2. Le principali criticità della contrattazione integrativa

Il blocco alla crescita dei fondi unici di amministrazione offre, peraltro, una notevole opportunità di razionalizzazione del sistema consentendo, sostanzialmente, di considerare il 2010 (previa doverosa verifica della regolare costituzione dei fondi riferiti al predetto esercizio) come una sorta di “anno zero”, a partire dal quale dovranno essere applicate metodologie realmente univoche ed omogenee per l’eventuale crescita futura dei fondi unici e per la rappresentazione contabile dell’andamento delle fonti di finanziamento e dei diversi impieghi delle risorse.

In vista del riavvio della contrattazione collettiva nazionale, all’interno del nuovo contesto di riferimento rappresentato, da un lato, dalle norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 e, dall’altro, dall’intesa sulla riforma degli assetti contrattuali nel pubblico impiego - sottoscritto nel mese di aprile 2009 - vanno definite nuove regole per la contrattazione integrativa finalizzate ad evitare le criticità più volte rilevate con riferimento, soprattutto, alla definizione di regole certe per assicurare una compatibile dinamica incrementale dei fondi e rendere più agevole il relativo controllo.

Sotto tale profilo va sottolineata l’importanza strategica della predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica d’intesa con il Ministero dell’economia e delle finanze, ai sensi dell’art. 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, del previsto modello unico di riferimento per la predisposizione della relazione tecnica ai contratti integrativi. A tale relazione, che deve essere pubblicata unicamente ai contratti integrativi sul sito istituzionale delle amministrazioni, è affidato il compito di evidenziare in modo trasparente il valore dei fondi unici in ciascun esercizio, le risorse disponibili, quelle oggetto di contrattazione e gli effetti finanziari ed organizzativi connessi alle scelte contrattuali sul riparto delle risorse, anche al fine di garantire effettività al controllo diffuso previsto dal citato art. 40-*bis* da parte degli utenti dei servizi sull’utilizzo delle risorse destinate ai dipendenti di ciascun ente.

Utili elementi, per progettare un nuovo modello di contrattazione integrativa, possono essere rinvenuti da una analisi critica dei principali fattori distorsivi che hanno determinato, a partire dalla seconda privatizzazione del pubblico impiego e dalla istituzione dei fondi unici, un andamento della contrattazione di secondo livello non sempre conforme alle previsioni contenute negli accordi nazionali di comparto ed al quadro programmatico relativo alla complessiva dinamica della spesa di personale.

Una prima riflessione riguarda la tempistica della contrattazione integrativa, la complessità e l’articolazione di tale fase negoziale.

La contrattazione decentrata è, attualmente, frammentata in una molteplicità di atti. Accanto ad accordi generali aventi valenza quadriennale in linea con il rinnovo normativo dei contratti nazionali - che, peraltro, in numerosi casi, si limitano a ripetere il contenuto di questi ultimi - esistono accordi annuali per la distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici, non sempre esaustivi di tutti gli istituti, con frequenti rinvii a sequenze negoziali successive. Frequenti sono, inoltre, altre tipologie di atti variamente denominati con i quali le parti definiscono la disciplina di specifici istituti.

In pratica, la contrattazione insegue i diversi momenti di accertamento delle disponibilità economiche, in assenza di un quadro organico di riferimento, modulato sulla coerente attuazione di politiche di personale correlate ad una più ampia visione

degli strumenti da utilizzare per migliorare l'organizzazione ed il funzionamento delle singole amministrazioni.

Un ulteriore momento di criticità è rappresentato dalla complessità e non omogeneità della normativa di fonte legislativa e contrattuale che regola il finanziamento dei fondi unici e gli istituti retributivi da finanziare con i fondi stessi.

Sotto il primo profilo il valore dei fondi unici, parametrato ai dipendenti in servizio, è notevolmente disomogeneo nei diversi comparti di contrattazione, con conseguenti differenze nell'ammontare complessivo dei trattamenti economici erogati. Alcune categorie di personale sono tuttora destinatarie di benefici disposti con leggi settoriali. In altri casi, gli stessi contratti collettivi hanno previsto la possibilità di incrementare il valore dei fondi unici al raggiungimento di parametri di virtuosità gestionale non sempre rigorosi.

Si è di fatto riproposta, con riferimento ai trattamenti accessori, *una giungla retributiva* che rende difficile ed onerosa la mobilità dei dipendenti tra i diversi comparti di contrattazione e tra i singoli enti.

Con riferimento al secondo aspetto, i contratti collettivi nazionali hanno posto a carico dei fondi unici, in modo non omogeneo, il finanziamento, in tutto o in parte, di incrementi delle componenti fisse della retribuzione (ad esempio l'indennità di amministrazione o di ente), con la conseguenza che quote rilevanti delle risorse, diverse da comparto a comparto sono, di fatto, prenotate e vincolate e, quindi, non disponibili per l'erogazione di emolumenti accessori finalizzati ad incrementare la produttività ed il merito individuale.

Appare, pertanto, necessario un momento prodromico di ricognizione delle norme vigenti in materia di finanziamento ed utilizzo dei fondi unici, e la loro successiva riconduzione in un quadro tendenzialmente uniforme per tutti i comparti di contrattazione. Occorre, inoltre, proseguire nell'opera, in parte avviata con il decreto-legge n. 112 del 2008, di quantificazione del gettito delle diverse fonti di finanziamento e, in particolare, di quelle contenute in leggi speciali, da sottoporre a conferma in relazione ad una rinnovata valutazione riferita alla attualità delle finalità perseguite.

Alla predetta ricognizione della normativa e all'armonizzazione dei fondi unici dovrebbe far seguito l'elaborazione di vincolanti regole per una uniforme rappresentazione contabile dell'andamento delle risorse e degli utilizzi delle stesse.

Sotto tale profilo, uno dei perduranti momenti di criticità è rappresentato dall'esistenza di flussi tra i fondi unici e gli ordinari capitoli di bilancio, in esito alla conclusione delle procedure per l'attribuzione ai dipendenti di livelli retributivi superiori. Tale operazione è prevista, in tutti i contratti collettivi, a carico delle disponibilità per la contrattazione integrativa, mentre il pagamento del trattamento tabellare aggiornato al nuovo superiore livello economico avviene sui capitoli relativi alla correposizione di trattamenti stipendiali che devono, dunque, essere integrati degli importi necessari.

La Corte ha sempre sottolineato la necessità di garantire nel tempo la tracciabilità dei predetti flussi finanziari, al fine di valutare il costo complessivo della mobilità orizzontale dei dipendenti e di verificare che le riduzioni del valore dei fondi unici siano disposte in esito ad una accurata quantificazione del costo della sottostante operazione.

L'evidenziazione dei passaggi di risorse dal fondo unico al bilancio rappresenta, inoltre, un presupposto necessario per verificare la correttezza e la

congruità della successiva riassegnazione, a distanza di tempo, delle disponibilità ai fondi unici al momento della cessazione dal servizio o del trasferimento presso altre amministrazioni dei beneficiari dell'attribuzione di uno o più livelli economici superiori.

Da un esame delle risultanze delle indagini svolte dai Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato in materia di spese di personale, è emerso in numerosi casi, con riferimento agli enti locali, un trasferimento di risorse dal fondo unico al bilancio non congruo, accompagnato, spesso, da un reintegro delle disponibilità dei fondi negli esercizi successivi non sufficientemente motivato.

La crescita delle disponibilità dei fondi unici al di fuori degli ordinari meccanismi di programmazione è stata favorita da una applicazione non sempre rigorosa delle norme contenute in tutti i contratti collettivi per il quadriennio normativo 1998-2001 che consentono un'integrazione delle risorse nel caso di attivazione di nuovi servizi che comportino la necessità di un incremento degli organici ovvero un maggior impegno del personale in servizio rispetto allo svolgimento dei compiti ordinari.

Le verifiche effettuate dal predetto nucleo ispettivo e dagli organi di revisione interna degli enti hanno evidenziato una tendenza ad utilizzare la citata previsione a fronte di motivazioni generiche, riferite alla complessità dei compiti ordinari da svolgere, una quantificazione dei finanziamenti aggiuntivi non correlata ad una attendibile quantificazione del maggior impegno del personale, l'attribuzione del carattere fisso e continuativo degli incrementi in contrasto con l'obbligo di rivalutare anno per anno il permanere delle sottostanti necessità, il riferimento alla necessità di ampliare gli organici in un contesto caratterizzato da stringenti limiti al *turnover* del personale.

Altre problematiche sembrano avviate a soluzione, quale quella relativa all'obbligo di dimensionare il valore dei fondi al numero dei dipendenti in servizio. L'applicazione di tale nuova regola potrebbe essere accompagnata dall'abbandono, nella prossima contrattazione nazionale, di clausole che commisurano la crescita dei fondi unici alla massa salariale riferita ad un determinato esercizio finanziario, da sostituire con l'indicazione di un valore assoluto da riportare, anno per anno, al personale presente.

3. L'andamento della contrattazione integrativa alla luce delle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato.

Relativamente al 2010 la specifica rilevazione effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato nell'ambito del conto annuale sconta ancora l'adozione di criteri non omogenei per la compilazione delle previste tabelle da parte dei singoli enti che rende difficile e poco significativa l'effettuazione di raffronti tra l'andamento nei diversi comparti.

Con riferimento alle fonti di finanziamento, il valore delle cosiddette risorse storiche - cioè di quelle cristallizzate nel loro ammontare, al momento del primo avvio della contrattazione integrativa (che teoricamente non dovrebbe risultare variato nel corso del tempo) presenta, invece, valori non coerenti con le rilevazioni relative ai precedenti esercizi. Non tutti gli enti hanno, inoltre, adottato criteri omogenei per quanto attiene al computo o meno nel valore del fondo degli oneri riflessi (cioè delle somme necessarie al pagamento dei contributi a carico del datore

di lavoro). Numerose e non univoche le poste compensative necessarie ad evidenziare i passaggi di risorse dal fondo agli ordinari capitoli di bilancio (e viceversa, in caso di cessazione dal servizio degli interessati) in relazione all'andamento delle progressioni economiche orizzontali dei dipendenti.

Con le osservazioni sopraevidenziate e con l'auspicio che, per il futuro, anche in relazione alla prevista predisposizione di modelli uniformi per l'esposizione delle risultanze contabili dei fondi, le criticità descritte nel precedente paragrafo possano essere superate, le *tabelle* di seguito riportate aggregano, per i principali comparti di contrattazione, in termini percentuali rispetto al totale delle risorse, l'incidenza delle diverse fonti di finanziamento della contrattazione integrativa e quella dei principali impieghi delle disponibilità.

Tabella 1

Andamento percentuale delle fonti di finanziamento
dei fondi unici di amministrazione (FUA)
per i comparti di contrattazione non dirigenziale - anno 2010

(valori percentuali)

Finanziamento FUA	Servizio sanitario nazionale	Enti pubblici non economici	Enti di ricerca	Regioni e Auton. locali	Ministeri	Presidenza Cons. ministri	Università
Risorse fisse							
- Risorse storiche	90,4	61,8	69,1	49,5	34,1	27,6	62,6
- Incrementi contrattuali	0,7	1,7	6,1	9,8	8,7	6,8	8,0
- Riassegnazione al fondo emolumenti personale cessato dal servizio	-	1,9	-	-	5,2	0,9	13,1
- Riassegnazione al fondo cessati dal servizio (RIA)	0,7	2,4	4,1	3,7	7,4	1,6	9,2
- Riduzione ex decreto legge n. 112/08	-	-	7,0	-	3,2	-	0,7
Risorse variabili							
- Risorse aggiuntive per attivazione nuovi servizi o incremento dotazioni organiche	0,9	1,5	0,2	13,6	-	-	9,4
- Risparmi spesa personale	0,2	0,5	3,0	-	3,7	0,3	-
- Risorse provenienti da leggi speciali	0,3	19,5	-	2,7	6,8	12,4	0,5
- Sponsorizzazioni e proventi conto terzi	-	-	0,3	0,4	0,6	7,0	1,5
- Diminuzione straordinario	-	-	-	0,6	0,5	-	1,3
- Economie da part time	-	0,1	-	-	-	-	-
- Altre risorse	2,5	1,8	16,9	5,8	11,4	3,3	3,8
- Voci che finanziano il fondo per specifici istituti di comparto	1,9	-	0,5	7,5	-	17,9	1,6
Somme provenienti dall'anno precedente							
- Somme provenienti dall'anno precedente	0,4	0,1	2,0	4,0	3,2	-	4,5
Poste correttive e riduzioni fondo							
- Riduzione fondo per perequazione indennità di amministrazione	-	-	-	-	3,9	8,9	-
- Riduzione fondo per progressioni economiche (PEO) effettuate nell'anno	1,1	0,0	-	-	4,4	6,2	33,2
- Valore storico PEO 2004	-	0,0	-	-	2,6	2,2	12,0
- Saldo flussi finanziari tra bilancio e FUA per PEO 2004-2010	-	0,0	-	-	0,1	5,8	8,3
- Riduzione fondo	1,0	15,7	1,0	2,5	8,1	-	3,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Tabella 2

Andamento percentuale dell'utilizzo delle risorse
presenti nei fondi unici di amministrazione
per i comparti di contrattazione non dirigenziale - anno 2010

(in percentuale)

Utilizzo FUA	Servizio sanitario nazionale	Enti pubblici non economici	Enti di ricerca	Regioni e Auton. locali	Ministeri	Presidenza Cons. ministri	Univer--sità
- Produttività collettiva	12,0	14,1	6,7	10,6	23,8	-	6,8
- Produttività individuale	1,1	3,9	-	9,9	5,2	-	8,0
- Progressioni economiche	36,5	13,1	1,8	30,6	33,7	16,1	31,1
- Posizioni organizzative e indennità di responsabilità	7,8	3,9	7,6	17,6	15,4	-	14,8
- Indennità fisse	-	11,4	69,1	8,6	-	41,3	26,0
- Indennità variabili e straordinario	28,3	11,6	10,0	13,9	9,3	1,9	5,2
- Altre destinazioni	12,0	41,9	3,1	5,4	2,9	40,7	5,3
- Importi ancora da contrattare	2,4	0,1	1,7	3,4	9,7	-	2,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

La Ragioneria generale dello Stato, sulla base dei dati trasmessi dalle amministrazioni, ha effettuato, d'intesa con la Corte dei conti, una specifica elaborazione volta ad evidenziare, per alcuni comparti di personale non statale, le variazioni del valore dei fondi unici (inteso come ammontare delle somme disponibili per la contrattazione nel 2010) rispetto a quello del precedente esercizio.

Con riferimento ai dirigenti delle Regioni e autonomie locali i risultati sono esposti nella seguente *tabella*, nella quale gli enti sono stati suddivisi in relazione al numero dei dirigenti in servizio. I dati riguardano 610 istituzioni in quanto sono stati esclusi i Comuni con meno di 2 dirigenti e gli enti inadempienti alla trasmissione dei dati per almeno uno dei due esercizi di riferimento.

Tabella 3

Variazioni % del FUA 2010 rispetto al 2009 per classi dimensionali.
Area II della dirigenza (Regioni e Autonomie locali)

Amministrazioni con oltre 100 dirigenti	n.	% su totale
- Variazione superiore al 20%	1	7,7
- Variazione tra il 10 e il 20%	1	7,7
- Variazione tra il 5 e il 10%	5	38,5
- Variazione positiva non superiore al 5%	2	15,4
- Variazione nulla o negativa	4	30,8
Totale	13	100,0
Amministrazioni tra 50 e 100 dirigenti	n.	% su totale
- Variazione tra il 10 e il 20%	1	7,7
- Variazione tra il 5 e il 10%	4	30,8
- Variazione positiva non superiore al 5%	3	23,1
- Variazione negativa	5	38,5
Totale	13	100,0
Amministrazioni tra 10 e 50 dirigenti	n.	% su totale
- Variazione superiore al 50%	2	1,5
- Variazione superiore al 20%	10	7,4
- Variazione tra il 10 e il 20%	14	10,4
- Variazione tra il 5 e il 10%	36	26,7
- Variazione positiva non superiore al 5%	25	18,5
- Variazione negativa	48	35,6
Totale	135	100,0
Amministrazioni tra 5 e 10 dirigenti	n.	% su totale
- Variazione superiore al 50%	10	5,3
- Variazione superiore al 20%	20	10,6
- Variazione tra il 10 e il 20%	21	11,1
- Variazione tra il 5 e il 10%	39	20,6
- Variazione positiva non superiore al 5%	34	18,0
- Variazione negativa	65	34,4
Totale	189	100,0
Amministrazioni tra 2 e 5 dirigenti	n.	% su totale
- Variazione superiore al 50%	5	1,9
- Variazione superiore al 20%	30	11,5
- Variazione tra il 10 e il 20%	28	10,8
- Variazione tra il 5 e il 10%	39	15,0
- Variazione positiva non superiore al 5%	70	26,9
- Variazione negativa	88	33,8
Totale	260	100,0
Totale Amministrazioni EE.LL.	n.⁽¹⁾	% su totale
- Variazione superiore al 50%	17	2,8
- Variazione superiore al 20%	61	10,0
- Variazione tra il 10 e il 20%	65	10,7
- Variazione tra il 5 e il 10%	123	20,2
- Variazione positiva non superiore al 5%	134	22,0
- Variazione negativa	210	34,4
Totale	610	100,0

Fonte: dati ed elaborazione RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Su un totale di 8.517 enti adempienti all'invio dei dati, sono stati esclusi i Comuni con un numero di dirigenti inferiori a due e quegli enti che, per almeno uno degli anni considerati, non hanno compilato in tutto od in parte la tabella 15 del conto annuale-IGOP.

Emerge un andamento complessivamente disomogeneo. Colpisce l'elevato numero di enti che evidenziano variazioni positive superiori al 10%, percentuale che in 17 casi raggiunge il 50%.

Da un esame incrociato dei dati, la rilevazione dell'IGOP ha evidenziato che l'incremento del fondo va imputato, nella maggior parte dei casi, all'attivazione, nel 2010, della norma contenuta nell'art 25, comma 3, del CCNL per il quadriennio 1998-2001, che prevede un'integrazione delle risorse nell'ipotesi di attivazione di nuovi servizi,) in relazione al maggior impegno dei dipendenti, a conferma delle considerazioni in precedenza esposte sul carattere critico che tale disposizione ha finora rappresentato.

Analoghe considerazioni valgono per il personale non dirigente del medesimo comparto. La rilevazione, in questo caso, ha interessato 6.310 enti su un totale di 8.517.

A fronte di un elevato numero di istituzioni (pari al 56%) che evidenziano variazioni negative, elevato è, comunque, il numero di quelle che presentano percentuali, anche elevate, di aumento delle disponibilità.

Anche in tal caso, la dinamica incrementale dei fondi è da imputare all'applicazione della norma contrattuale analoga a quella citata per i dirigenti (art. 15, comma 5, del CCNL per il quadriennio 1998-2001).

Tabella 4

Variazioni % del FUA 2010 rispetto al 2009 per classi dimensionali.

Personale non dirigente del comparto Regioni ed Autonomie locali

Amministrazioni con oltre 1.000 dipendenti	n.	% su totale
- Variazione tra il 10 e il 20%	3	6,1
- Variazione tra il 5 e il 10%	6	12,2
- Variazione positiva non superiore al 5%	14	28,6
- Variazione nulla o negativa	26	53,1
Totale	49	100,0
Amministrazioni tra 100 e 1.000 dipendenti	n.	% su totale
- Variazione superiore al 50%	10	1,5
- Variazione superiore al 20%	30	4,4
- Variazione tra il 10 e il 20%	52	7,7
- Variazione tra il 5 e il 10%	55	8,1
- Variazione positiva non superiore al 5%	140	20,7
- Variazione negativa	388	57,5
Totale	675	100,0
Amministrazioni tra 50 e 100 dipendenti	n.	% su totale
- Variazione superiore al 50%	16	2,2
- Variazione superiore al 20%	37	5,1
- Variazione tra il 10 e il 20%	68	9,5
- Variazione tra il 5 e il 10%	53	7,4
- Variazione positiva non superiore al 5%	143	19,9
- Variazione negativa	402	55,9
Totale	719	100,0
Amministrazioni tra 5 e 50 dipendenti	n.	% su totale
- Variazione superiore al 50%	181	3,7
- Variazione superiore al 20%	379	7,8
- Variazione tra il 10 e il 20%	441	9,1
- Variazione tra il 5 e il 10%	418	8,6
- Variazione positiva non superiore al 5%	725	14,9
- Variazione negativa	2.723	55,9
Totale	4.867	100,0
Totale Amministrazioni EE.LL.	n.⁽¹⁾	% su totale
- Variazione superiore al 50%	207	3,3
- Variazione superiore al 20%	446	7,1
- Variazione tra il 10 e il 20%	564	8,9
- Variazione tra il 5 e il 10%	532	8,4
- Variazione positiva non superiore al 5%	1.022	16,2
- Variazione negativa	3.539	56,1
Totale	6.310	100,0

Fonte: dati ed elaborazione RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Su un totale di 8.517 enti adempienti all'invio dei dati, 6.310 amministrazioni, per il biennio considerato, hanno compilato correttamente la tabella 15 del conto annuale.

Per la sanità (283 enti su un totale di 309), l'elaborazione che, a fini pratici, prende in considerazione il valore aggregato dei tre distinti fondi, evidenzia un consistente numero di casi di diminuzione delle risorse, concentrati nelle Regioni interessate dai piani di rientro ma, anche, un elevato numero di enti che presentano valori in aumento, per lo più inferiori al 5 per cento.

Tabella 5

Variazioni % del FUA 2010 rispetto al 2009.
Personale non dirigente del servizio sanitario nazionale

Variazione	n. amministrazioni ⁽¹⁾	% su totale
- Variazione superiore al 50%	3	1,1
- Variazione tra 20 e 50%	7	2,5
- Variazione tra 10 e 20%	9	3,2
- Variazione tra 5 e 10%	22	7,8
- Variazione positiva non superiore al 5%	150	53,0
- Nessuna crescita	15	5,3
- Variazione negativa fino al 10%	65	23,0
- Variazione negativa oltre il 10%	12	4,2
Totale	283	100,0

Fonte: dati ed elaborazione RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Su un totale di 309 enti adempienti all'invio dei dati, per il biennio considerato, 283 amministrazioni hanno compilato correttamente la tabella 15 del conto annuale.

I dati sopraesposti sollecitano, per il futuro, l'attenzione mirata degli organi di revisione e delle stesse Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti per l'effettuazione di eventuali indagini specifiche nell'ambito della programmazione dei controlli successivi sulla gestione.

Non si può fare a meno di sottolineare che un incremento di risorse da destinare alla contrattazione integrativa, al di fuori dei rigorosi limiti previsti dalle norme di legge e dai contratti collettivi, rappresenta un'ipotesi di danno all'erario.

4. La contrattazione integrativa per le amministrazioni centrali dello Stato: considerazioni generali e rinvio

Relativamente ai contratti integrativi delle amministrazioni appartenenti ai comparti statali, la Sezione centrale di controllo sulla gestione della Corte dei conti ha disposto, all'interno della programmazione delle attività per il 2012¹, una specifica indagine avente ad oggetto la gestione delle risorse afferenti al salario accessorio del personale non dirigenziale, con riferimento alla verifica dell'adozione di criteri di meritocrazia e selettività nella distribuzione delle risorse, attraverso la ricostruzione delle modalità di effettiva attuazione degli istituti regolamentati.

Si rinvia, dunque, all'esito di tale indagine per una compiuta verifica degli effetti della contrattazione integrativa presso le amministrazioni centrali dello Stato.

¹ Cfr. deliberazione n. 16/2011/G del 16 dicembre 2011.

Da un primo, sommario, esame dei contatti integrativi relativi alla distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici per il 2010 e per il 2011, si rileva, innanzitutto, il pressoché generalizzato inadempimento dell'obbligo di pubblicazione dei contratti stessi nei siti istituzionali delle amministrazioni interessate. Si tratta di un adempimento importante, finalizzato alla trasparenza dell'azione amministrativa ed all'attivazione di un controllo diffuso, da parte degli utenti dei servizi, sull'uso delle pubbliche risorse. In caso di perdurante, mancato rispetto di tale obbligo dovranno, pertanto, esserle attivate le procedure per l'applicazione delle previste sanzioni.

Anche in relazione all'attività di indirizzo svolta dal Dipartimento per la funzione pubblica ed alle osservazioni formulate in sede di certificazione, i contratti integrativi più recenti mostrano, in effetti, maggiore attenzione ad una distribuzione delle risorse per incentivare la produttività collettiva e il merito individuale dei dipendenti.

Si tratta, peraltro, di una tendenza che, in molti casi, si colloca a valle di un processo di utilizzo delle risorse, avvenuto negli anni precedenti, prevalentemente orientato verso l'effettuazione di progressioni orizzontali, che ha ridotto notevolmente l'ammontare complessivo delle disponibilità.

In tale contesto numerose amministrazioni hanno previsto la classificazione del personale in fasce di merito alle quali corrisponde una diversa percentuale di erogazione degli incentivi. Il metodo adottato, peraltro, non si discosta da quello in precedenza utilizzato in quanto, come detto, l'innovativa previsione di un numero chiuso di dipendenti da collocare in ciascuna fascia di merito è, al momento, rinviato.

Solo a consuntivo sarà, dunque, possibile verificare l'effettiva selettività dei criteri di valutazione che, sinora, hanno avuto quale esito l'attribuzione pressoché generalizzata del punteggio più elevato.

Si registra, inoltre, una tendenza volta a considerare la collocazione nei livelli meno elevati come una sorta di sanzione disciplinare subordinata, pertanto, all'attivazione di complesse procedure di garanzia, con possibile attivazione di un generalizzato contenzioso. Quanto sopra rende ulteriormente difficile il recupero di un maggior rigore nell'attività valutativa.

I contratti integrativi relativi alla distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici continuano a fare rinvio, per la parte relativa alle procedure di valutazione, al disposto di precedenti contratti integrativi di livello generale non più efficaci ai sensi di quanto disposto dall'art. 65 del d.lgs. n. 150 del 2009.

Frequente è, inoltre, il rinvio alla contrattazione decentrata sul luogo di lavoro dei criteri per l'utilizzo specifico di una quota delle risorse presenti nei fondi unici senza indicare priorità e criteri direttivi, in contrasto con le norme che regolano il riparto di competenza tra i diversi livelli negoziali.

In relazione al ritardo nella sottoscrizione dei contratti integrativi, in alcuni casi è prevista una immediata anticipazione, in misura percentuale elevata, delle risorse destinate ad incentivare la produttività, prima, dunque, della conclusione delle procedure di valutazione. Queste ultime si rivelano, inoltre, di difficile attivazione in quanto i compensi si riferiscono a periodi pregressi, relativamente ai quali non erano stati individuati vincolanti parametri di riferimento.

Hanno collaborato,
per l'attività istruttoria e l'elaborazione dei dati, i seguenti funzionari del Nucleo tecnico *Costo del lavoro pubblico*:
Patrizio Michetti, Rosanna Vasselli, Roberto Spagnuolo, Renato Manzoni, Nicoletta Rizzi, Anna Rita Crosti e
Francesca Mondini;
per le attività di segreteria: Laura Esposito.

La *figura* in prima pagina (commentata a pag. 38 e ss.) rappresenta, nel periodo 2000-2014, l'andamento delle retribuzioni lorde pro capite dei pubblici dipendenti (linea rossa) in raffronto alle variazioni del PIL (linea verde).

Tutte le delibere delle Sezioni riunite della Corte dei conti in materia di costo del lavoro pubblico citate nella presente relazione sono consultabili sul sito istituzionale della Corte dei conti: <http://www.corteconti.it/>.